



Universidade Nova de Lisboa



Mestrado em Direito e Segurança

Dissertação

***A Comprehensive Approach* na Gestão de Crises
Internacionais: o caso da ONU e da NATO**

Autor: Carolina Monteiro Fiel

Professor Orientador: Professor Doutor José Manuel Lúcio

Lisboa, 24 de Julho de 2017

*“In all our actions, we must focus even more on what we might call the “4 P’s”
... prevention, preparedness, proactiveness, and persistence all within a
framework that is transparent and accountable. Success in rising to the
challenge does not belong
to any one of us. It depends on all of us, together”*

Secretário-Geral Ban Ki-Moon (UN, 2011)

Declaração de Compromisso de Anti Plágio

Declaro que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Lisboa, 24 de Julho de 2017

Agradecimentos

Ao meu orientador, o Professor Doutor José Manuel Lúcio, manifesto o apreço pela exigência, pelas indicações, apoio e cuidado com que acompanhou a elaboração desta dissertação.

À Universidade NOVA pela partilha de conhecimento e por todos os ensinamentos.

À minha família, por todo o carinho e pelo exemplo demonstrado dos valores basilares que cresceram comigo.

Ao meu irmão que me acompanha nos meus anseios e “epifanias”.

Um especial obrigado à minha mãe, pelo apoio incondicional.

Resumo

O presente estudo centra-se na análise da *Comprehensive Approach*, na NATO e na ONU, na gestão de crises, procurando sustentar o argumento de que as duas organizações possuem orientações divergentes. Partindo da dissecação primária, a consolidação do planeamento e o *modus operandi*, a CA foi adotada e revigorada pelas Organizações Internacionais, de forma a se adaptarem ao novo espectro de tarefas, tempo e atores e a interação entre eles. Consequentemente, o argumento desta dissertação foi construído através do estudo da evolução institucional da CA, dos atores, do processo de gestão de crises, das capacidades, da cooperação interna e externa e dos estudos de caso, do Afeganistão e da Libéria, na NATO e na ONU, respetivamente.

Da investigação percebe-se a intenção da ONU de contribuir para uma paz duradoura através das suas múltiplas organizações, e que a NATO demonstra intenção de contribuir como parte integrante da comunidade internacional para a CA. Apesar das suas diferenças institucionais, a simultânea prossecução de uma Estratégia e a *Whole-of-Government Approach* como método de atuação torna as organizações operacionalmente semelhantes, confluindo numa possível lógica de cooperação, a longo prazo, e numa ideia de convergência, para uma futura gestão de crise.

Palavras – Chave

Gestão de Crises Internacionais; *Comprehensive Approach*; NATO; ONU; Afeganistão; Libéria; *Integrated Approach*

Abstract

This study focus on the analysis of the Comprehensive Approach, in NATO and the UN, in crisis management, and supports the argumente that the two organizations have divergente approaches. Starting from the primary purpose, the concolidation of the planning and the modus operandi, the CA was adopted and refreshed by the International Organizations, as a nem form of adaptation to the new expansion of tasks, time and actors, and the interaction between them. In this sense, the argumente was built by studying the institutional evolution of the CA, the actors, the crisis management, the capacities, the internal and external cooperation and the case of studies of Afghanistan and Liberia, in NATO and UN, respectively.

In the investigation, it is perceived the intention of UN of contributing to a longlasting peace, by their multiple organizations, and the intention of NATO to contibute as a part of the international community to the CA. Even though they have their institutional diferences, the simultaneous pursuit of Strategy and the use of Whole-of-Government Approach as an operational method, makes them operationally similar, converging into a possible cooperation on the long term, and a future joint commitment on crisis management.

Key Words:

International Crises Management; *Comprehensive Approach*; NATO; UN; Afghanistan; Liberia; *Integrated Approach*

Lista de Acrónimos, Siglas e Abreviaturas

ACO – *Allied Command Operations*

AJP – Allied Joint Publication

ANA – Afghan National Army

ANDSF – Afghan National Defense and Security Forces

ARRC – *Allied Rapid Reaction Corps*

CA- Comprehensive Approach

CCOMC- Comprehensive Crisis and Operations Management Center

CEP – Civil Emergency Planning

CIMIC – *Civil- Military Cooperation*

CIVCOM – *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management*

CMCoord – Civil- Military Coordination

CME- Crisis Management Exercise

CMOC – Civil – Military Operations Center

CNPCE – Conselho Nacional de Planejamento Civil de Emergência

CPA – Concerted Planning and Action

CPP – Conflict Prevention Pool

DDRR – Disarmament, Demobilization, Rehabilitation and Reintegration

DFID – Department for International Development

DIIS – Danish Institute for International Studies

DPA – (UN) Department of Political Affairs

DPKO – Department of Peace Keeping Operations

DSRSG – Deputy Special Representative of the Secretary-General

EBAO – Effects Based Approach to Operations

HC – Humanitarian Coordinator

HCS – Humanitarian Coordination Section

HIC – Humanitarian Information Center

HOC – Humanitarian Operations Center

HQ – Head-Quarters

IMPIP – Integrated Mission Priorities and Implementation Plan

IMPP – Integrated Mission Plannin Process
IMTF- Integrated Mission Task Force
IA- *Integrated Approach*
iPRSP – Interin Poverty Reduction Strategy Paper
ISAF – International Security Force in Afghanistan
IFOR – Implementation Force
JMAC – Joint Mision Analysis Cell
JOC – Joint Operations Center
KFOR – Kosovo Force
MNE5- Multi National Experiment 5
NAC – North Atlantic Council
NATO – North Atlantic Trety Organization
NCMP – NATO Crisis Management Process
NCRS – NATO Crisis Response System
OCHA – United Nations Office for the Humanitarian Affairs
OI – Organização Internacional
ONG- Organização não-Governamental
ONU- Organização das Nações Unidas
PRSP – Poverty Reduction Strategy Paper
PRTs – Provincial Reconstruction Teams
PSC – Political and Security Committee
PSO – Peace Support Operations
QIP – Quick Impact Project
RC – Resident Coordinator
SG – Secretário-Geral
SHAPE – Supreme Head-Quarters Allied Powers in Europe
SRSG – Special Representative of the Secretary-General
SSR – Security Sector Reform
UN – United Nations
UNAMA – United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNCT – United Nations Country Team

UNDAF – United Nations Development Assistance Framework

UNJLL – United Nations Joint Logical Center

UNMIL – United Nations Mission in Liberia

UNPROFOR –United Nations Protection Force

WoGA – Whole-of-Government Approach

Índice de Figuras

Figura 1- Atores e dimensões do CA.....	p.12
Figura 2 - Documentos e Conceitos Relevantes.....	p.13
Figura 3- Relação entre a coerência e os tipos de relação.....	p.15
Figura 4- Organização da UN <i>Integrated Mission</i> Struture in Burundi.....	p.26
Figura 5 - Relação entre o planeamento das diversas áreas de intervenção da ONU no Burundi.....	p.27
Figura 6 – Principais pilares sob o comando do SRSG.....	p.43
Figura 7- DSRSG/HC/RC como ponto de ligação entre a UNMIL e a UNCT .	p.45
Figura 8 - O <i>Comprehensive Approach</i> como modelo de resposta.....	p.62
Figura 9- Comparação entre o NCMP e o Processo do CCOM.....	p.69
Figura 10 - UN Integrated Assessment and Planning Handook.....	p.114
Figura 11 - “National and United Nations planning framework and programming processes in Liberia”.....	p. 117
Figura 12 - Diferentes Fases da Missão ISAF no Afeganistão.....	p. 118

Índice

Declaração de Compromisso de Anti Plágio.....	iii
Agradecimentos	iv
Resumo	v
Abstract.....	vi
Lista de Acrónimos, Siglas e Abreviaturas	vii
Índice de Figuras	x
Introdução	1
Enquadramento Conceptual.....	5
Capítulo I – <i>Comprehensive Approach</i>	7
1.1 Origens	7
1.2 Conceptualização	10
1.3 O Modelo de <i>Comprehensive Approach</i>	14
1.4 Incentivos para o comprometimento com a <i>Comprehensive Approach</i>	16
1.5 Categorias da <i>Comprehensive Approach</i>	17
Capítulo II - <i>Comprehensive Approach</i> na ONU	19
2.1 Origens	19
2.2 Conceptualização	22
2.3 Gestão de Crises	28
2.4 Missões de <i>Peacekeeping</i>	31
2.5 O Poder Civil- Militar	33
2.6 <i>Integrated Mission</i>	36
2.7 <i>Integrated Mission Planning Process</i>	39
2.8 Estudo de caso: Libéria	42
2.9 Considerações	50
Capítulo III - <i>Comprehensive Approach</i> na NATO	53
3.1 Origens	53
3.2 Conceptualização	57
3.3 O Poder Civil-Militar	59

3.4 Gestão de Crises	64
3.5 NATO Crisis Response System - NCRS	65
3.6 <i>Comprehensive Crisis and Operations Management Center (CCOMC)</i> ...	68
3.7 Estudo de Caso: Afeganistão	70
3.8 Considerações	76
Capítulo IV – Duas orientações opostas.....	78
4.1 Categorização do modelo operacional	80
4.2 As culturas organizacionais	82
4.3 Cooperação inter-organizacional	84
4.4 Cooperação NATO – ONU: o caso dos Balcãs e Afeganistão	86
4.5 Os desafios futuros.....	88
Conclusão	90
Bibliografia.....	97
Anexos	114
Anexo 1 – Quadro de Planeamento da Presença Integrada da ONU.....	114
Anexo 2- Modelo Estrutural de Perspetiva Humanitária.....	115
Anexo 3 – Os Planos estratégicos da ONU na Libéria e a relação destes com os Planos de desenvolvimento do Governo liberiano.....	117
Anexo 4 – Cronograma ISAF no Afeganistão	118
Anexo 5 – Entrevista por <i>email</i> a Nuno Quaresma, Executive Officer of NATO Office of Resources – NATO HQ International Staff, no dia 12 de julho de 2017	119

Introdução

A partir dos anos 80 do século passado começou a verificar-se uma tendência para uma mudança significativa nos tipos de crises internacionais, que se confirmou na primeira década do século XXI. Estas têm mudado pelo tipo de tarefas desempenhadas pelos diferentes atores. Consequentemente, a tradicional resposta de intervenção militar seguida de presença civil na sua reconstrução sofreu algumas alterações. As operações passaram a requerer um planeamento diferente, envolvendo capacidades civis e militares no teatro de operações. Segundo Molling¹, três dimensões mudaram a gestão de crises internacionais: tarefas, tempo e atores.

As tarefas agora desempenhadas pelos diferentes atores passam desde assegurar um ambiente seguro até garantir uma *governance* sustentada. Neste sentido, expandem-se para áreas relacionadas com a ajuda humanitária, a proteção dos indivíduos, assegurar o primado do direito e o funcionamento das instituições políticas que permitam o estabelecimento de estruturas sociais e económicas estáveis.

O aumento de tarefas coincide inerentemente com o aumento da gestão de crises, prolongando o tempo desde a fase inicial de prevenção até à gestão do pós-conflito. A duração passou de meras semanas para décadas de trabalho cooperativo, sendo necessário lidar com uma sobreposição das diferentes fases do conflito.

Por último, o incremento de tarefas conduziu a um aumento no número de atores envolvidos, devido ao alargamento do espectro de tarefas envolvidas, sendo necessário um *Know How* que nenhum ator pode providenciar por si só. Deixaram de ser apenas os Estados e as Organizações Internacionais os principais decisores, passando a existir uma panóplia de atores envolvidos, estatais e não estatais, como

¹ Molling, Christian. (2008) *Comprehensive Approaches to International Crisis Management*. CSS Analyses in Security Policy. Zurique: Center for Security Studies. Obtido em 15 de Dezembro de 2016, de <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-security-studies/pdfs/CSS-Analyses-42.pdf>

os atores regionais, as organizações privadas e as organizações não-governamentais com interesses e atividades no local da crise (Molling 2008).

Devido à expansão de tarefas, linha temporal e atores, a gestão de crises é agora uma tarefa complexa. Cada vez mais, a coordenação interna e externa, o planeamento da estratégia comum e multidimensional de todos os instrumentos e atores envolvidos é necessário para coordenar a variedade de respostas internacionais da crise. Também a mudança na natureza da segurança internacional, com o crescendo do ativismo da comunidade internacional na prevenção de conflitos, manutenção de paz e construção de paz provocaram mudanças na gestão de crises.

Como resultado do aumento da complexidade dos conflitos e crises internacionais, de forma a preencher a lacuna de uma “estratégia” comum, atores nacionais e internacionais desenvolvem conceitos para uma aproximação como um modelo de resposta a crises, revigorando o planeamento, a coordenação e a atuação. A esta estratégia designaram de *Comprehensive Approach* (CA). O objetivo da abordagem é melhorar a eficiência e a legitimidade da gestão de crises, aumentar a coordenação e a coerência das ações, harmonizando a interação e interdependência das tarefas e do atores envolvidos (Major e Schöndorf 2008).

Apesar de este conceito ainda se encontrar em fase de maturação e de consolidação, organizações regionais e internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), a União Europeia (EU) e a União Africana (UA), assim como grande partes dos países ocidentais, têm promovido uma troca de informação, tentando minimizar os custos das intervenções e aumentar a sua eficiência.

Hoje em dia, o número de pessoas da ONU destacadas em operações de *peacekeeping* atingiram um auge histórico². As Organizações regionais, como a NATO, a UE e a UA são cada vez mais solicitadas para intervir forado seu âmbito normal de atuação, tomando responsabilidade de operações *peacekeeping* em

² “As of 30 April 2017, our workforce in the field consisted of: 83,499 serving troops and military observers; 12,494 police personnel; 5,043 international civilian personnel; 10,276 local civilian staff; 1,599 UN Volunteers.” Vide UN. (2017) *Peacekeeping*. Obtido a 15 de Maio de 2017, de <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/>.

locais como o Afeganistão, os Balcãs, o Sudão e a República Democrática do Congo.

Na última década, as organizações de segurança internacionais e regionais começaram a ingressar numa parceria entre elas. Hoje em dia, observamos um aumento de interesse, quer a nível político quer a nível académico, de conceitos como o *Comprehensive Approach*, *Civil-Military Cooperation*, *Integrated Missions* e *Whole-of Government Approach* e, conseqüentemente, à emergência do fenómeno de cooperação inter-organizacional nas operações de paz internacionais.

A presente investigação será conduzida tendo como finalidade demonstrar a importância da *Comprehensive Approach* na gestão de crises, no âmbito da ONU e da NATO. Duas organizações distintas, com espectros de atuação divergentes, a ONU sendo uma organização geopolítica e humanitária e a NATO geoestratégica e geopolítica, mas com uma crescente colaboração e cooperação inter-organizacional nas operações de *peacekeeping*.

Com este ponto de partida, pretendemos dar resposta às questões que orientaram este trabalho:

- No contexto da gestão de Crises, como se desenvolve e se aplica a *Comprehensive Approach* na ONU e na NATO?
- Será o modelo de *Integrated Approach* da Organização das Nações Unidas influenciador da *Comprehensive Approach*?

Desta forma, pretendemos alcançar vários objetivos subjacentes a estas questões, como o aprofundamento do conhecimento da CA; conhecer o processo evolutivo da abordagem nas referidas organizações e estudar a amplitude da mesma; analisar as operações pioneiras em cada organização onde tentaram consolidar a CA; compreender de que forma o modelo onusiano poderá influenciar o modelo atlântico.

No decorrer da investigação procuraremos compreender a forma de utilização da CA na NATO e na ONU, no sentido de promover a reflexão sobre esta problemática. Começaremos com uma breve descrição e caracterização do

modelo de CA, onde foram estabelecidos as suas origens, os seus parâmetros de análise e conceptualização, dos quais se destacaram o planeamento, a implementação e os desafios para o futuro. Sucessivamente, no segundo e terceiro capítulos, iremos analisar o modelo de CA de forma mais incisiva, primeiro na ONU e, posteriormente, na NATO, começando por fazer uma breve conceptualização e análise de gestão de crises, auxiliado pela decomposição da coordenação externa e interna, das capacidades de ambas as organizações e respetivos estudos de caso. Por último, analisar-se-à as divergentes linhas de atuação da NATO e da ONU, de forma a perceber se o modelo de *Comprehensive Approach* é de alguma forma influenciado pelo modelo onusiano de *Integrated Approach*. Por fim, serão feitas recomendações para a prossecução conjunta da *Comprehensive Approach*.

Independentemente dos conceitos ou das diferentes metodologias e operacionalizações utilizadas na gestão de crises, a comunidade internacional terá sempre de perseguir uma *Comprehensive Approach* na coordenação e integração dos diferentes atores. É cada vez mais importante a existência de uma resposta coordenada e abrangente por parte da comunidade internacional quando lida com questões de segurança que põe em causa a segurança internacional.

Enquadramento Conceptual

Os conceitos que pretendemos explicitar em seguida são necessários, num ponto de partida, para a elaboração deste projeto, estando intimamente ligados: Gestão de Crises; Segurança Internacional.

Gestão de Crises

Ao nível teórico, analisando o campo da gestão de crises, existe uma ligação direta entre o conceito de *Comprehensive Approach* e o conceito de segurança humana. Com a mudança de paradigma securitário, a gestão de crises deixa de ser vista como uma batalha de conquista de território, mas sim um confronto entre parceiros-adversários cujo objetivo é restaurar a paz. Para além da intervenção no cessar-fogo, é essencial a integração dos aspetos humanos, a retoma da boa governação, uma administração, estruturas policiais e garantir o desenvolvimento económico (Wendling 2010).

Em matéria de crise, não se encontra em nenhum documento oficial da NATO uma definição de crise, nem entre os Aliados nem internamente na Aliança. Contudo, um grupo de trabalho *ad hoc*³ da organização definiu crise como “*National or international situation in which there is a threat to priority values, interests or goals*”. No que se refere à gestão de crises, no *NATO Glossary of terms and definitions* é definida como “*Coordinated actions taken to diffuse crises, prevent their escalation into armed conflict and/or contain resulting hostilities*” (NATO 2010d). Podemos então afirmar que a NATO mantém, nos documentos internos da Aliança, o entendimento do que é uma crise e a sua gestão.

³ NATO (2014). *Crisis Management and Disaster Response*. Center of Excellence. Obtido a 25 de Abril de 2017, de <https://www.cmdrcoe.org/download.php?id=590>.

Segurança Internacional

Nas sociedades contemporâneas ocidentais a preocupação securitária assumiu uma nova dimensão com o aumento do sentimento de medo do crime e do sentimento de insegurança. As ameaças não têm fronteiras, pelo que os limites de ação das forças policiais e das Forças Armadas estão em constante redefinição e ajustamento às novas exigências de Liberdade e Segurança dos cidadãos. A governação de segurança tende agora a ser multicentrada, exercida em vários níveis e em rede (Guedes e Elias 2010). O Estado deixa de ser capaz de lidar sozinho com os problemas securitários e, por isso, a segurança passa a ser fornecida a nível horizontal (forças policiais, proteção civil) e vertical – a nível local, nacional e internacional. O conceito de segurança deixa de pertencer exclusivamente ao âmbito das instituições públicas, passando a abarcar também instituições privadas, da sociedade local e da sociedade civil, bem como instituições e organizações internacionais, tornando-se um conceito de banda larga (Guedes e Elias 2010). Desta forma, a Segurança assume-se como um fator de desenvolvimento económico, de coesão social e de estabilidade política.

Assim, outros atores para além do Estado ganharam proeminência quer enquanto ameaças da segurança (grupos terroristas, redes criminosas internacionais), quer enquanto promotores de segurança (organizações internacionais, ONG). As ameaças deixam de ser unicamente provenientes de outros Estados, podendo ser também oriundas de atores não estatais. Para colmatar este alargamento do espectro de ameaças, alargou-se o leque de instrumentos de segurança para lá dos convencionais meios militares: ajuda ao desenvolvimento de novos regimes jurídicos e financeiros; serviços de *intelligence*; promoção dos direitos humanos; reconstrução do Estado de Direito (Tomé 2014).

Capítulo I – *Comprehensive Approach*

1.1 Origens

Segundo autores como Schnaulbeelt ou Wendling⁴, é possível traçar a origem do *Comprehensive Approach* no relacionamento entre diplomatas e militares no início do século XVII. A troca que existia entre pessoal militar e diplomático e a consideração dos aspetos económicos é visto como uma abordagem integrada embrionária durante as campanhas militares. Outros autores defendem a teoria de Clausewitz que citava a importância da trindade que unia governo, população e exército (Wendling 2010).

Após o fim da Guerra Fria, várias são as crises internacionais que contribuíram para a implementação do *Comprehensive Approach*, sendo que a crise do Kosovo será possivelmente a mais proeminente. Pela primeira vez a NATO e outras ONG's encontravam-se operacionais no mesmo campo de batalha, de forma pararem o conflito dos Balcãs e a constituírem um governo interino no Kosovo. Com a recusa da proposta de cessar-fogo do presidente da ex-Jugoslávia, a NATO principiou o bombardeamento no território, como também a gestão de campos de refugiados, sem solicitação de uma intervenção por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Consequentemente, em Junho de 1999, o CSNU emitiu a Resolução 1244, dando conta de que era essencial a implementação de um grau superior de coordenação entre a NATO, ONU, UE e OSCE.

Igualmente importantes para o começo da discussão de uma maior coordenação entre organizações foram as crises da Bósnia, Angola, Somália e Moçambique. Na sequência dessas crises, no final da década de noventa, a ONU sensibilizou-se para a necessidade de desenhar o que denominam de *Integrated Approach*⁵.

⁴ Schnaubeelt, Christopher (2011). *Towards a Comprehensive Approach: Integrating Civilian and Military Concepts of Strategy*. Rome: NATO Defense College; Wendling, Cécile (2010). *The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management: A Critical Analysis and Perspective*. Paris: IRSEM. Obtido a 5 de Janeiro de 2017, de <http://www.natolibguides.info/comprehensiveapproach>.

⁵ Eide, Espen B., Kaspersen, Anja T., Kent, Rodolph, Hippel, Karen von (2005). *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. UN ECHA Core Group. Obtido a 2 de Março de 2017, de https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Report_on_Integrated_Missions_May_2005_Final.pdf.

Os ataques do 11 de Setembro de 2001 foram também importantes para a perceção militar de que as Organizações e Estados Ocidentais poderiam ser um instrumento importante no aperfeiçoamento da segurança mundial e na luta contra o terrorismo (Eide, et al. 2005).

As várias crises levaram à criação de reformas dentro de cada uma das instituições internacionais. Assim, o uso do *Comprehensive Approach* implica um nível de comprometimento e vontade de trabalhar em conjunto, combinando instrumentos militares e civis, baseado num entendimento que beneficiará os objetivos e todos os atores envolvidos.

Em paralelo, o conceito começa a ser disseminado por via de vários ministérios dos negócios estrangeiros, começando a ser introduzido em vários países da Aliança Atlântica no início do século XXI, primeiramente nos EUA e depois nos países europeus.

A nível teórico, no campo da gestão de crises, existe uma ligação entre a *Comprehensive Approach* e o desenvolvimento do conceito de segurança humana⁶. De salientar que, a gestão de crises, dentro do novo paradigma de segurança, deixou de ser vista como uma batalha de conquista de território, mas sim como um confronto entre parceiros/adversários, que devem uma forma de restaurar a paz. As organizações internacionais não podem apenas intervir no cessar-fogo, mas também integrar os aspetos humanos para retomar um bom governo, administração, estruturas policiais e assegurar o desenvolvimento económico⁷.

Um outro aspeto importante para entender a origem da CA é a sua doutrina militar, baseada na *Effects based operation* (EBO), desenvolvida pelos Estados Unidos, o *Effects based approach to operation* (EBAO), desenvolvido pelo Reino Unido e pela NATO e ainda como o *global maneuver*, originária em França. Tanto a CA como o EBO e o EBAO são baseados em métodos sistemáticos de tentativas de análise para integração da complexidade da gestão de crises. A EBO e a EBAO

⁷ Glasius, Marlies; Kaldor, Mary (2006). *A Human Security doctrine for Europe, project, principles, practicalities*. In Wendling, Cécile (2010). *The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management: A Critical Analysis and Perspective*. (p.13) Paris: IRSEM. Obtido a 5 de Janeiro de 2017, de <http://www.natolibguides.info/comprehensiveapproach>.

são duas abordagens anlo-saxónicas surgidas no cenário bélico dos anos 90, em que as operações integravam o esforço militar e não militar, que combinava uma cooperação prática com atores nãoo pertencentes à NATO envolvidos na crise. Por outro lado, a explicação francesa de *global maneuver* aclara que, numa situação de crise, a relação entre as organizações civis presentes e as autoridades integra ações imateriais, ou seja, tenta integrar mais ações imateriais, como ações de influência. Em suma, podemos concluir que ambas as linhas doutrinárias legitimam o CA, sendo ambos originadores da abordagem.

O objetivo deste capítulo não é, porém, estudar as origens do conceito, mas sim focar o conceito na sua atuação na gestão de crises no sentido de conflitos em estados instáveis ou catástrofes – naturais ou industriais – ou até mesmo ataques terroristas.

1.2 Conceptualização

Atualmente, apesar dos esforços por parte dos estados e das Organizações Internacionais, não existe ainda um conceito unificado de *Comprehensive Approach*. Existe, sim um consenso entre algumas organizações das principais dimensões a integrar neste tipo de abordagem. A CA foi delineado de forma a assegurar que as operações de paz e estabilidade internacional começassem a ser integradas num abordagem estratégica, ampla e coordenada, direcionada a englobar um conjunto de dimensões, com uma visão o mais holística possível, nomeadamente a segurança, governação, desenvolvimento e política.

A *Comprehensive Approach* é um modelo de gestão de crises internacionais, em que todos os atores envolvidos e todos os seus instrumentos e atividades são incorporados e englobados numa estratégia alargada, coerente e coordenada, tendo em vista a sua resolução de forma sustentada e duradoura (Quaresma 2012).

Como mencionado anteriormente, o conceito de CA não tem uma definição única, contudo, o Coronel Santiago San António Demétrio propõe uma designação que capta a essência do modelo que pretendemos alcançar neste trabalho:

*“Un concepto que pretende que todos los actores participantes concierten sus estrategias y acciones desde el primer momento y al más alto nivel, compartiendo objetivos y planeamiento para evitar que la gestión de la crisis puede verse afectada por la divergencia de prioridades, falta de realismo en los objetivos, duplicación en las actividades o el enfrentamiento entre estrategias”*⁸

No seio das organizações internacionais e dos Estados, quer seja devido às diversas culturas organizacionais ou aos recursos disponíveis em cada um desses atores, os conceitos de *Comprehensive Approach* divergem. Por conseguinte, existe uma divergência dos desempenhos, constituindo muitas vezes uma barreira

⁸ Vide Citação de Coronel Santiago San António Demétrio in Barea, Alfonso C. (2010). *El concepto de Comprehensive Approach en la ONU y la OTAN: alcance e implicaciones.* (SUBCAPÍTULO DE) De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas: un nuevo desafío para das fuerzas armadas (pp.31-40). Madrid: Ministério da Defesa.

de limites estruturais para a harmonização e para a eficiência das tarefas no teatro de operações. A persistência de padrões tradicionais em cada um dos atores condiciona a abrangência e a aplicação do *Comprehensive Approach*. Superar os interesses nacionais e institucionais, mudar as estruturas administrativas tradicionais em prol de conceitos abstratos como coerência ou eficiência não constitui tarefa fácil.

Não obstante, com o novo espectro de ameaças e enquanto a comunidade internacional continuar envolvida na gestão de crises, não há outro caminho se não o de prosseguir este modelo. O não comprometimento num CA coordenado não permitirá uma gestão de crises integrada e sustentada, pondo em causa a legitimidade e o compromisso da comunidade internacional nessa mesma situação. A persistência de atividades descoordenadas de diferentes atores implicam um desperdício de recursos, com duplicação de esforços, o que mina também a legitimidade dos que agem de forma unilateral.

Introduzindo uma panóplia de atores no *Comprehensive Approach*, há que ter em consideração a sua cooperação e coordenação. Como podemos observar na tabela seguinte, cada coluna corresponde a uma dimensão, iniciando-se a cooperação com as relações entre os atores internacionais, organizações internacionais, forças internacionais e o governo do Estado em que se intervirá, quer a nível político quer securitário; na segunda dimensão observamos uma colaboração entre os ministérios e os departamentos dos Estados e as organizações internacionais envolvidas; na dimensão seguinte, verifica-se uma cooperação entre atores civis e atores internacionais. Por último, também os atores locais são introduzidos nesta abordagem, através da população, das forças de segurança e do governo. O objetivo é que cada ator esteja envolvido no plano estabelecido, para que se possam apoiar e reforçar mutuamente, permitindo a estabilização da crise e a reconstrução do Estado, garantindo ainda o desenvolvimento económico, social e o primado do direito.

Comprehensive Approach Coordenação e cooperação para objetivos e resultados comuns e eficazes			
Atores Internacionais (1º Dimensão)	Interministerial/ Organizações Internacionais (2º Dimensão)	Atores Cívicos (3º Dimensão)	Atores Locais (4º Dimensão)
- Organizações Internacionais - Forças Internacionais - Governo Nacional	- Defesa - Negócios Estrangeiros - Economia - Cooperação e Desenvolvimento - Justiça - Departamentos	- Organizações Humanitárias - ONG's - Media	- População - Autoridade - Forças Armadas - Polícia

Figura 1- Atores e dimensões do CA (Schroder & Kaneberg, 2010)

Nenhum tipo de missão quer seja do campo militar, humanitário ou de desenvolvimento pode ter sucesso se realizada isoladamente. Segundo Peter Jakobsen⁹, são necessários quatro requisitos para atingir o *Comprehensive Approach* na sua forma ideal:

- Conhecimento partilhado dos problemas em mão e acordo nos objetivos estratégicos-políticos que um envolvimento internacional num determinado conflito deve atingir;
- Procedimentos doutrinários e institucionais que facilitam a formulação de objetivos operacionais e estratégias comuns, assim como planeamento conjunto, implementação e avaliação com os outros atores em todas as fases da operação (pré-destacamento, destacamento e pós-destacamento);

⁹ Adaptado de Jakobsen, Peter V. (2008) *NATO's Comprehensive Approach to crisis response operations*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. Obtido em 15 de Novembro de 2016, de https://www.diis.dk/files/media/publications/import_efter1114/report_2008-15_nato_comprehensive_approach_crisis_response_operations.pdf.

- Uma cultura de cooperação e compreensão mútua providenciando aos diferentes atores envolvidos com o conhecimento necessário para pensar e agir de forma abrangente;
- Capacidades civis, económicas e militares indispensáveis para implementar o *Comprehensive Approach* no terreno.

Consequentemente, cada ator terá primeiro de criar uma cultura, doutrina e procedimentos para o *Comprehensive Approach*, e do seu papel numa missão deste género, assim como deverá desenvolver uma perceção de como criar relações cooperativas com outras organizações e atores locais que mais favoravelmente cooperam no terreno. Ou seja, cada organismo deve conduzir as suas próprias atividades em concordância com os requisitos do CA e, ao mesmo tempo, estar disposto a colaborar com os outros atores que possam trazer para a mesa de negociações capacidades pretendidas para atingir os objetivos da operação. Alguns Estados e organizações iniciaram esforços para promover a integração e cooperação. Na figura seguinte constatamos a criação de conceitos, doutrinas e documentos estratégicos na Alemanha e Reino Unido, como também na NATO, União Europeia e ONU no âmbito do CA.

Comprehensive Approach – relevant documents and concepts					
	UN	EU	NATO	Germany	Britain
Key doctrinal waypoints	<ul style="list-style-type: none"> ☑ «In larger Freedom» (2005) ☑ Brahimi Report (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ EU-Sicherheitsstrategie (2003) 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Comprehensive Political Guidance (2006) 		<ul style="list-style-type: none"> ☑ National Security Strategy
Core concepts and instruments at strategic-political level	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Capstone doctrine (2008) ☑ Integrated missions (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> CMCO (2003) ☑ Crisis Management Procedures CMP (2003) Crisis Management Concept (individual mission) 	<ul style="list-style-type: none"> Comprehensive Approach Actionplan (2008) ☑ Effects Based Approach to Operations - EBAO (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr (2006) ☑ Action Plan “Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution, and Peace Consolidation” (2004) 	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Conflict Prevention Pool – CPP (2004/8) Comprehensive Approach (2004)
Examples of concepts and instruments at mission level	UN Special Representative	EU Special Representative/ Civil-Military Cooperation (CIMIC)	CIMIC/PRTs		<ul style="list-style-type: none"> ☑ Stabilisation Units (2004/7)

Figura 2 - Documentos e Conceitos Relevantes (Molling, 2008)

1.3 O Modelo de *Comprehensive Approach*

Conceber um modelo de *Comprehensive Approach* aplicável à gestão de crises é uma tarefa que tem sido secundarizada pela literatura sobre a matéria. As características inerentes ao CA remetem para uma abordagem baseada na coerência, premissa principal no entendimento da comunidade internacional. De acordo com Coning e Friis¹⁰ o conceito em estudo deve ser entendido num sistema de gestão de crises complexo e interdependente, em que nenhuma entidade, governo, organização ou agência tem capacidade de lidar sozinho com a amplitude da escala que enfrenta, sendo crucial haver coerência entre as partes envolvidas de forma a existir maior eficácia. Para os autores, a coerência assume o papel principal num possível modelo. Enquadram a coerência das ações em quatro níveis:

1. Coerência intra-agência: a consistência de uma política ou agência individual, por exemplo a coerência interna de um ministério;
2. Coerência do governo (*whole-of-government approach*): a consistência entre as políticas e ações perseguidas dos diferentes ministérios;
3. Coerência interagência: a consistência nas políticas prosseguidas por diferentes atores internacionais num determinado contexto, por exemplo a atuação da NATO-EU-ONU no Kosovo;
4. Coerência Internacional e Local: consistência entre as políticas dos atores externos e internos num determinado contexto num país.

A coerência deve ser definida e gerida caso-a-caso, de forma individual, e o conceito de *Comprehensive Approach* deverá ser flexível o suficiente de forma a proporcionar diferentes níveis de coerência. Contudo, o consenso alargado do conceito não é fundamental, mas sim a forma como é aplicado. A coerência deve ser prosseguida em diferentes graus de relações, onde o nível de máximo de coerência só poderá ser alcançado dependendo da responsabilidade, legitimidade,

¹⁰ Vide artigo completo em Coning, Cedric de & Friis, Karsten (2011) Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach. Em *Journal of International Peacekeeping* (pp. 243 – 272). Brill: Norwegian Institute of International Affairs. Obtido em 20 de Dezembro de 2016, de <http://archives.cerium.ca/IMG/pdf/coning.pdf>.

credibilidade e mandatos de vários atores. Ainda assim, existem áreas e aspectos em que a coerência não é simplesmente possível, sendo que, por vezes, forçar até certos limites poderá conduzir à ineficácia da missão.



Figura 3- Relação entre a coerência e os tipos de relação (Gonçalves, 2014)

No que concerne à coerência, Coning e Friis (2011) identificam diferentes tipos de relação que influenciam os graus de coerência, representados pela seguinte escala:

- Unidade de atores: estrutura unificada e tomada de ações conjuntas dirigidas por uma liderança unificada e voluntária;
- Atores integrados: procuram formas de integração das suas abordagens, mas sem comprometer as suas identidades individuais ou os seus direitos às tomadas de decisão;
- Cooperação de atores: quando existem mandatos que se sobrepõem ou completam os atores decidem cooperar, incluindo ações conjuntas e colaborativas, mas mantendo a sua independência organizacional;
- Atores coordenam: atividade de partilha de informação e atuação, evitando o conflito, duplicação ou sobreposição, assegurando uma realização mais coerente;
- Atores coexistem: atores são forçados a interagir apesar das suas restrições quanto à coordenação;

- Competição: atores com diferentes valores, visões e estratégias que competem entre si.

Quando juntas, estas características formam um entendimento multifacetado da coerência no contexto da paz internacional. Existem várias combinações possíveis destas características que permitem explorar as interligações entre elas, sendo que seria importante uma análise mais minuciosa das relações complexas que pode existir numa operação de *peace-and-stability*.

A implementação do CA assenta ainda em dois tipos de interação entre os atores: Interação horizontal, em que existe a interação das diferentes tarefas ou atores no mesmo nível hierárquico, quer seja no teatro de operações como a nível estratégico; interação vertical, quando a interação ocorre entre o teatro de operações e o nível estratégico da missão (Wendling 2010).

1.4 Incentivos para o comprometimento com a *Comprehensive Approach*

Vários atores e agência terão motivos divergentes para se comprometer na utilização de uma abordagem com a *Comprehensive Approach*. É necessário compreender as diferentes motivações e os diferentes incentivos de cada um dos atores numa missão.

Friis e Jarmyr (2008) descrevem seis grandes incentivos, que explicam o que motiva os atores a participar na CA.

1. Eficiência: Juntar e coordenar recursos escassos ou limitados é mais rentável economicamente;
2. Consistência: A noção de que deve existir consistência, eficácia e transparência no que cada agência faz, quer para os financiadores como para com as outras agências no terreno;
3. Urgência: Os países Ocidentais têm lutado contra a falta de progresso de algumas das suas operações. Uma maior coordenação internacional é uma das soluções;

4. Segurança: Estados falhados são um risco contínuo para a segurança internacional, sendo que, por exemplo, muitas vezes se tornam palco de campos de treino de terroristas. É essencial existir um espectro mais abrangente de atividades, desde ajuda humanitária, democratização a estabilidade económica;
5. Política: Cada vez menos os governos ocidentais se revelam impacientes com missões militares de longa duração, tornando urgente a busca de novos meios para assegurar um território;
6. Legitimidade: Quantos mais atores trabalharem juntos, moral e politicamente, maior será a legitimidade da missão.

Um estudo mais aprofundado sobre os motivos de partilhada CA entre os actores envolvidos numa missão poderia revelar outras razões para a aproximação entre eles. O nosso propósito é demonstrar que, ao perceber os diferentes motivos, poder-se-á evitar algumas dificuldades em campo.

1.5 Categorias da *Comprehensive Approach*

A implementação da abordagem em estudo assenta em dois tipos de interação entre os atores: Interação horizontal que se caracteriza por uma interação das diferentes tarefas e atores no teatro de operações e no nível estratégico; Interação vertical que ocorre entre o teatro de operações e o nível estratégico da missão (Molling 2008).

A partir deste ponto e, tendo por base a coerência, permite-nos analisar o modelo, compreender a categorização e tipologias estabelecidas entre os diversos atores. A abrangência pode ser atinida entre vários grupos de atores em vários níveis e em várias etapas do conflito. Por conseguinte, é possível implementar a CA através do estudo das categorias que o compõem¹¹:

¹¹ Vide Friis, Karsten, & Jarmyr, Pia (2008). *Comprehensive Approach: challenges and opportunities in complex crisis management*. *NUPI Report Security in Practice*, 11. Obtido em 27 de Outubro de 2016, de <http://english.nupi.no/Publications/Books-and-reports/2008/Comprehensive-Approach.-Challenges-and-opportunities-in-complex-crisis-management>

- *Whole of Government Approach (WoGA)*: Abordagem nacional, que acontece a nível estatal com o intuito de melhorar a cooperação entre departamentos do governo, na gestão dos desafios internacionais, de forma a utilizar os recursos disponíveis de melhor forma possível;
- *Intra-agency*: Esta abordagem é direcionada a grandes organizações, em que vários departamentos podem trabalhar em campos sobrepostos. Reporta-se às iniciativas da ONU e da NATO, ao aperfeiçoar a coerência no seio das organizações. Um exemplo é o processo das missões integradas da ONU, onde procuram harmonizar os esforços de todas as suas agências, ou um outro exemplo, o das PRTs da NATO no Afeganistão. Ambos os casos serão discutidos durante o decorrer da investigação;
- *Inter-agency*: É a abordagem mais associada à *Comprehensive Approach* e descrita como *whole-of-systems*: colaboração e cooperação envolvendo vários atores numa área em crise. Os atores podem ser organizações internacionais, militares, agências de governo, agências não-governamentais, etc.

Nesta secção explorámos o conceito de *Comprehensive Approach*, os requisitos para atingir a sua forma ideal e as linhas que regulam o modelo. No próximo capítulo o eixo será na ONU, a organização que, até aos dias de hoje, mais desenvolvimento revelou na adaptação da abordagem para o trabalho de campo.

Capítulo II - *Comprehensive Approach* na ONU

2.1 Origens

No ano de 2015, a Organização das Nações Unidas completou 70 anos de existência. Há sete décadas que a organização tem vindo a estimular as nações para o alcance da paz, na cooperação com o desenvolvimento sustentável, na luta pelo respeito dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais. Entre 1948 e 2013 foram criadas setenta e uma missões de paz, sendo que estão atualmente operacionais dezasseis missões a nível mundial.

Ainda que a Carta das Nações Unidas constitua um documento normativo desde a sua aprovação, em 26 de Junho de 1945, têm surgido ao longo dos anos vários fatores complexos que limitam que a organização atinja em pleno os seus fundamentos originais. O fim da Guerra Fria, como mencionamos no capítulo anterior, constituiu um ponto de viragem na agenda internacional. Os estados e Organizações tiveram de se adaptar com novas políticas estratégicas a um mundo efetivamente diferente, mas a ONU manteve a sua matriz original.

Em 2005, a ONU divulgou o relatório *“In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All”* (UN 2005) onde é reforçada a necessidade de coordenação e integração das ações nas áreas de segurança, desenvolvimento e direitos humanos. O documento refere ainda a urgência de uma cooperação global, profunda e sustentada entre os Estados, com parcerias com a sociedade civil, o setor privado e instituições intergovernamentais regionais e globais para mobilizar a ação coletiva. No documento são reforçados os instrumentos de prevenção de conflitos, nomeadamente, na constituição de uma Comissão de Paz intergovernamental e as respetivas áreas de atuação: democracia, direitos humanos e estado de direito.

Uns anos antes, em 2000, o painel de peritos responsáveis pelo *Brahimi Report*¹², observou que para as missões de paz da ONU serem eficazes deviam ser dotadas de recursos e equipamentos suficientes e operar sob mandatos claros,

¹² UN (2000) *Brahimi Report*. Obtido a 24 de Fevereiro de 2017, de http://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml.

coerentes e exequíveis. Apelavam, também, ao estabelecimento de estratégias mais efetivas para a prevenção de conflitos a curto e médio prazo (UN 2000). Note-se que, de acordo com o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, é destacada a necessidade da ONU recorrer, em certos momentos, a outras organizações (NATO, EU, UA,...) para apoio na resolução de crises.

As missões de *peacekeeping* da ONU tiveram início durante a Guerra Fria como ferramenta para gerir os conflitos intraestatais. Estudos apontam que, no rescaldo da guerra, 25% das missões de paz falharam nos primeiros cinco anos, pois experienciavam falta de coerência e coordenação entre os organismos que o compunham¹³.

As Nações Unidas responderam ao desafio comissariando uma série de grupos de trabalho que consideravam os vários aspetos deste dilema e faziam experiências com um grande número de modelos de coordenação estratégica e operacionais. Os esforços do grupo de trabalho culminaram nas *Integrated Missions Approach*.

Desde então emergiu uma nova geração de operações de paz de variadas dimensões. As missões mencionadas são implementadas como parte de um esforço internacional para assistir os países a executar a transição de um conflito para uma paz sustentada. Uma recuperação de um conflito com sucesso requer o compromisso de uma panóplia de atores – internacionais e locais- num esforço longo de *peacebuilding* (UN 2008).

Uma operação de *peacekeeping* multidimensional é mais eficaz quando implementada como parte de uma resposta abrangente do sistema das Nações Unidas baseada em conhecimento claro e partilhado das prioridades, e com a disposição de todos os intervenientes da organização em contribuir para atingir os objetivos comuns. O planeamento integrado é o esforço das Nações Unidas para desenvolver essa resposta.

¹³ Vide Collier, P. et al. (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil Wars and Development Policy*. Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press. Obtido a 23 de Março de 2017, de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13938/567930PUB0brea10Box353739B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; e Coning, Cedric de (2008). *The United Nations and the Comprehensive Approach*. Copenhaga, Danish Institute for International Studies. Obtido em 11 de Fevereiro de 2017, de https://www.diis.dk/files/media/publications/import_efter1114/report-2008-14_the_united_nations_and_the_comprehensive_approach.pdf.

A necessidade de uma coerência melhorada é aceite hodiernamente no contexto de governação internacional multilateral. Ou seja, existe agora um consenso geral que políticas inconsistentes e programas fragmentados implicam um grande risco de duplicação, de gastos ineficientes, menor qualidade de serviço, dificuldade em atingir objetivos e por isso fraca capacidade de mostrar resultados e impacto (Coning 2008).

2.2 Conceptualização

É a ONU que tem feito os maiores progressos para atingir o *Comprehensive Approach* até à data. O sistema da organização tem vindo a considerar algumas das recomendações feitas pelo painel de alto nível sobre a coerência do sistema. O painel analisou a coerência entre os membros da família das Nações Unidas que trabalham nas áreas domínio humanitário, de desenvolvimento e ambiental, com os *slogans* de “*Delivering as One*”¹⁴ e “*One UN*” (Friis e Jarmyr 2008). Contudo, na ONU não é comum a utilização do termo de *Comprehensive Approach*. A participação em missões de resolução de crises complexas e integradas surge com a denominação de *Integrated Approach*, caracterizando-se por *Integrated Mission* na prática¹⁵.

Numa missão integrada existe uma visão partilhada entre todos os atores da ONU dos objetivos estratégicos da presença da organização no terreno. Com a parceria estratégica entre as missões de *peacekeeping* da ONU e as *Country Teams* espera-se obter uma compreensão partilhada do ambiente da operação e um acordo de como maximizar a eficácia, eficiência e o impacto da resposta na missão. É um tipo de missão onde existem estruturas, processos e mecanismos, que geram um objetivo estratégico comum, assim como uma abordagem integrada entre os sectores políticos, de segurança, de desenvolvimento e de direitos humanos, onde se inserem os atores da ONU ao nível do país (Rintakoski e Autti 2008).

¹⁴ Vide “Delivering as One”, Relatório do Painel de alto nível do Secretário-Geral sobre o sistema abrangente de coerência. Disponível em: <http://www.un.org/events/panel/>

¹⁵ “The integrated mission has come into existence in the face of modern “total war”, where the classic UN peacekeeping and humanitarian responses proved insufficient to support a sustainable war to peace transition. Integration is designed to streamline UN peace support processes and ensure that the objectives of all UN forces and agencies are channelled towards a common overarching goal. It is an approach that makes good organizational sense, but it is one that has raised significant objections from the humanitarian community, who have serious reservations about the placement of the UN humanitarian agencies under the same control structure as the political and military components of peace operations.” Vide Weir, Eric A. (2006) *Conflict and Compromise: UN Integrated Missions and the Humanitarian Imperative*. Norway: Training for Peace Programme. Obtido em 21 de Março de 2017, de <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1EE897418FD9945CC12571CE003EB9F8-KAIPTC-Jun2006.pdf>.

\ “An Integrated Mission is based on a common strategic plan and a shared understanding of the priorities and types of programme interventions that need to be undertaken at various stages of the recovery process. Through this integrated process, the UN system seeks to maximize its contribution towards countries emerging from conflict by engaging its diferente capabilities in a coherent and mutually supportive matter”¹⁶.

O planeamento integrado pode, por vezes, atrasar a instalação das missões de paz, por isso é necessário existir um equilíbrio entre a análise de todas as perspectivas e a resposta humanitária, para que seja feita a tempo. Nem sempre este equilíbrio é fácil, requerendo muita comunicação, coordenação e cooperação entre os atores envolvidos. Não obstante, este método permite assegurar que todos os atores do sistema da ONU, quando são deslocados para o terreno, estão direcionados para o mesmo.

Segundo Cedric de Coning uma *Integrated Approach*¹⁷ requer:

- 1) Uma visão partilhada dos objetivos estratégicos da ONU;
- 2) Planeamento integrado;
- 3) Um conjunto de resultados, cronogramas e responsabilidades acordadas para a distribuição de tarefas críticas para consolidar a paz;
- 4) Mecanismos acordados para monitorização e avaliação.

De acordo com o autor existem ainda características fulcrais nas *Integrated Approach* da organização¹⁸:

¹⁶ Vide *Note of Guidance on integrated missions*, nota complementar de ex-Secretário-Geral Kofi Annan, à diretiva, de 11 Dezembro de 2000, com o objetivo de integração dos representantes da ONU com outros atores em cenários de crise. Disponível em: <https://www.globalpolicy.org/un-reform/32283-secretary-general-kofi-annans-reform-agenda-1997-to-2006.html>

¹⁷ Coning, Cedric d. (2008). “*The United Nations and the Comprehensive Approach*”. Copenhaga: Danish Institute for International Studies. Obtido em 11 de Fevereiro de 2017, de https://www.diis.dk/files/media/publications/import_efter1114/report-2008-14_the_united_nations_and_the_comprehensive_approach.pdf.

¹⁸ Idem

- Contexto – um sistema abrangente e multidimensional da ONU apoia a estabilização do conflito ou a implementação de um processo de paz abrangente num cenário de pós-conflito;
- Propósito – maximizar o impacto coletivo e individual da resposta da ONU, centrando-se nas atividades requeridas para consolidar a paz;
- Dimensões – a abordagem requer um processo abrangente que inclua dimensões políticas, securitárias, desenvolvimento, direitos humanos, primado do direito e humanitárias;
- Intervenientes representantes da ONU – todos os departamentos, agências e programas da ONU devem cooperar como um só sistema integrado no trabalho de campo;
- Coordenação operacional – estabelecimento de processos, mecanismos e estruturas que geram planos integrados, mecanismos de coordenação operacionais, ferramentas de monitorização comum e a capacidade de avaliar o efeito geral e o impacto da *integrated approach* que foi gerada entre todos os elementos relevantes do sistema.

Os métodos da *Integrated Approach* resultam bem a nível teórico, mas não se reflete de maneira tão clara no terreno. Na prática, não existe uma definição unificada do conceito, nem existe um conjunto de modelos para a integração. Ao longo do tempo, emergiram uma série de práticas baseadas em interpretações do conceito de diferentes atores em missões diferentes, acabando por umas serem mais bem-sucedidas do que outras¹⁹.

A abordagem deve ser entendida num contexto internacional abrangente, onde a coerência deve predominar, seja ao nível nacional entre departamentos do governo e internacionalmente entre doadores, seja entre doadores e recetores, entre as dimensões de desenvolvimento, humanitária e ambiental e, ainda, entre as

¹⁹ Eide, Espen Barth, Kaspersen, Anja Therese, Kent, Randolph. & Hippel, Karen V. (2005) *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. UN ECHA Core Group. Obtido em 2 de Março de 2017, de https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Report_on_Integrated_Missions_May_2005_Final.pdf.

dimensões de paz, segurança, direitos humanos, humanitários e desenvolvimento do sistema da ONU ao nível do país²⁰.

As missões integradas são oficialmente aceites na ONU em 2006 como o sistema de estrutura base da missão. Na figura seguinte podemos observar um exemplo dos instrumentos ao nível das missões, neste caso em concreto da *UN Integrated Mission Structure in Burundi*, onde identificamos os três níveis de atuação: o nível de decisão político-estratégico onde o Representante Executivo do Secretário-Geral tem assento juntamente com as agências da ONU e a equipa de gestão integrada; as funções dos sistemas da ONU com os devidos mecanismos de coordenação estratégico; e o nível dos programas, com os programas conjuntos dividido por áreas e os seus programas de mecanismos de coordenação.

²⁰ Tradução livre do autor do artigo de Cédric de Coning “*The United Nations and the Comprehensive Approach*”, p.12. “*The Integrated Approach should thus be understood in a wider international context where coherence is being pursued at national level among government departments, and internationally among donors (harmonization), between donors and recipients (alignment), within the UN development, humanitarian and environment dimensions (system-wide coherence), and between the peace, security, human rights, humanitarian and development dimensions of the UN system at country level (Integrated Approach).*” Obtido em 11 de Fevereiro de 2017, de https://www.diis.dk/files/media/publications/import_efter1114/report-2008-14_the_united_nations_and_the_comprehensive_approach.pdf.

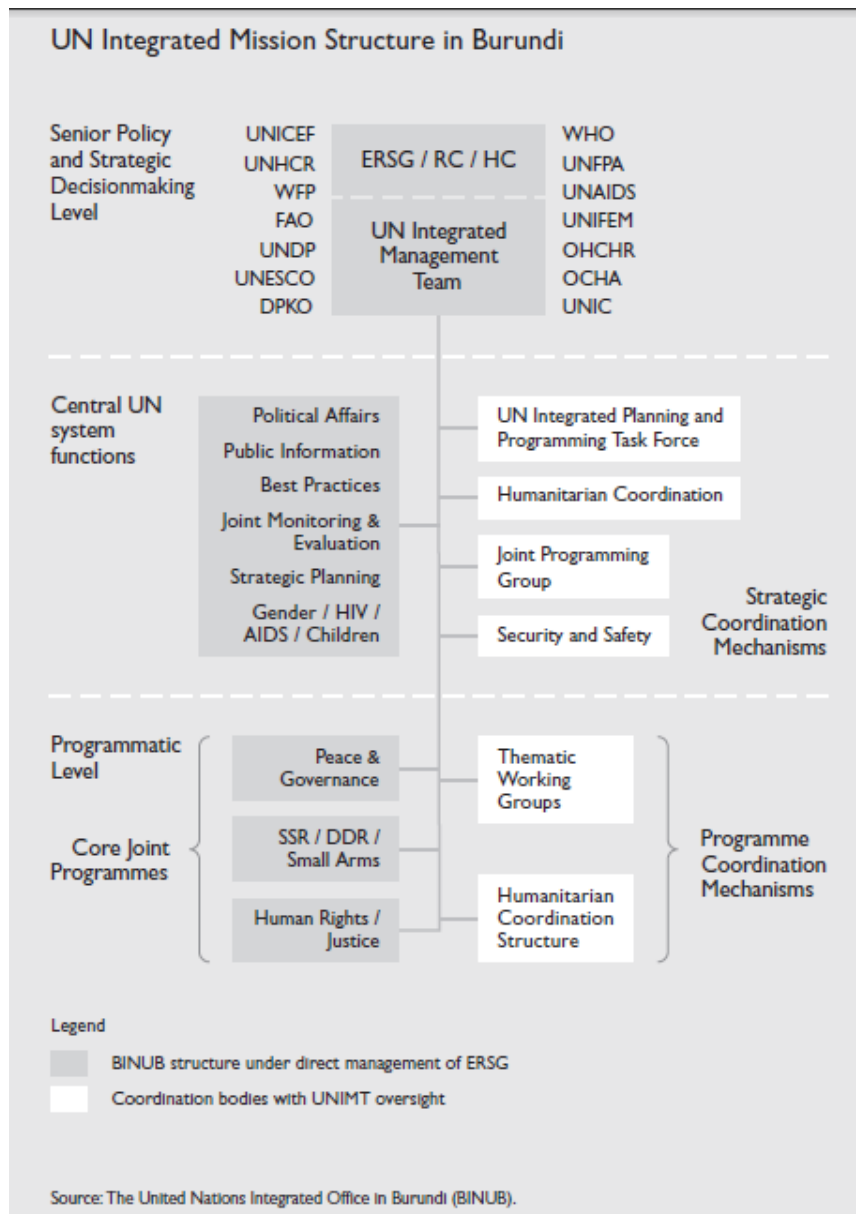


Figura 4- Organização da *UN Integrated Mission Structure in Burundi* (Coning 2008)

Este modelo constitui-se como a estrutura de gestão dominante para as operações de *peacekeeping* nos próximos tempos na organização. A devida estruturação e definição de responsabilidades agilizam e facilitam a atuação de todos os atores envolvidos, permitindo identificar as respectivas áreas de intervenção dos organismos da ONU e analisar os processos que se interligam.

Como podemos observar na figura seguinte, é possível então integrar todas as estratégias de uma intervenção, numa abordagem global, devidamente coordenada e com a cooperação entre agências.

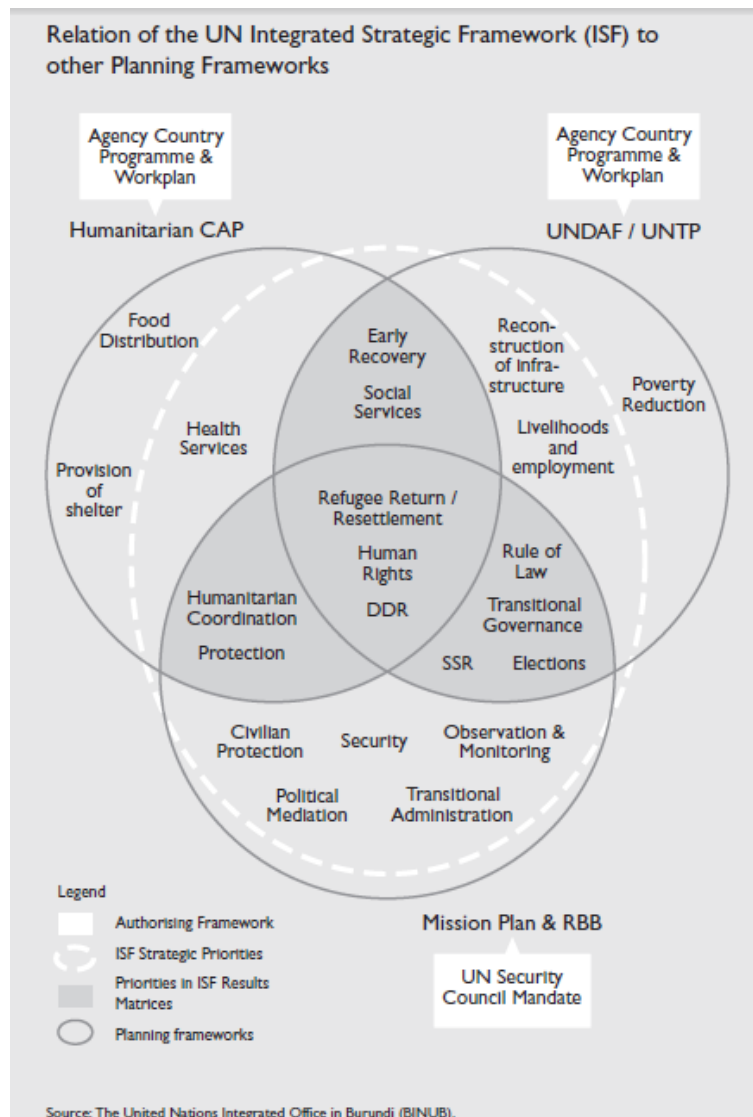


Figura 5 - Relação entre o planeamento das diversas áreas de intervenção da ONU no Burundi (Coning, 2008)

O modelo da ONU irá certamente influenciar a forma como a NATO, a União Europeia e a União Africana gerem a sua respetiva integração e iniciativas de *Comprehensive Approach* nas missões

2.3 Gestão de Crises

No ponto de vista dos mecanismos multilaterais de gestão de crises, o sistema da ONU é o modelo mais avançado.

Embora não exista na Carta das Nações Unidas a problemática das crises nos seus artigos, vários Capítulos (Capítulo VI – Solução Pacífica de Controvérsias; VII- Ação em Caso de Ameaça à Paz, Ruptura da Paz e Ato de Agressão e VIII - Acordos Regionais) permitem à comunidade Internacional gerir as crises internacionais ou internas que chegam a seu conhecimento. A maioria das resoluções são feitas pelo Conselho de Segurança, no âmbito do Capítulo VI²¹, pela solução pacífica das controvérsias, e Capítulo VII²², nomeadamente a possibilidade de recorrer ao artigo 41º, com a aplicação de sanções não militares e, eventualmente, se não suficientes estas medidas, recorrer a ações de *peace enforcement*, por razões humanitárias.

Os mecanismos de resolução de controvérsias oferecem uma grande variedade de técnicas que permitem adequar a resposta ao tipo de crise, seja por recurso a tribunais internacionais, seja pela promoção de negociações entre partes. Como analisámos anteriormente, existe também a possibilidade de recorrer a mecanismos de coação, armada ou não, tanto nas crises em que há ameaça de força armada ou não (Saraiva 2011).

²¹ Artigo 33º, nº1 da Carta das Nações Unidas: “As partes numa controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial, recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha”, disponível em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/carta-onu.htm>.

²² Artigo 41º da Carta das NU: “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas as suas decisões e poderá instar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas.” E artigo 42º: Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41º seriam ou demonstraram ser inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a Ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal acção poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas.” Disponível em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/carta-onu.htm>

Na última década, observámos um aumento da capacidade operacional de auxílio às vítimas de crises políticos-sociais, a catástrofes naturais e tecnológicas. A ONU dispõe de vários instrumentos, na sua estrutura orgânica, ao nível operacional e estratégico. De todos, destacam-se dois órgãos: *Department for Peacekeeping Operations* (DPKO – que se enquadra nas missões militares) e o *Department for Political Affairs* (DPA – que se enquadra nas missões políticas).

O DPA monitoriza desenvolvimentos políticos globais, sempre com vista a detetar potenciais crises em erupção e a elaborar respostas eficazes. O Departamento providencia assistência e apoio ao Secretário-Geral e aos seus enviados, assim como as missões políticas das NU em todo o Mundo para ajudar a difundir as crises e a promover soluções duradouras para o conflito. O DPA está a desenvolver, com o apoio dos Estados Membros, uma plataforma móvel mais ágil para resposta de crises, capaz de movimentar mediadores e peritos mais rapidamente para o terreno e cooperar de forma mais aproximada com as organizações regionais que se encontram na frente do conflito²³.

Até à década de 90 do século XX as Nações Unidas não dispunham de um sistema de coordenação humanitário até à criação do DPKO em 1991, mais tarde reestruturado em 1998 pelo Secretário-Geral, criando o Gabinete das Nações Unidas para os Assuntos Humanitários (OCHA). O OCHA está na dependência do Secretário-Geral e coordena os atores operacionais nas tragédias humanitárias, as agências internacionais, os fundos e programas da ONU e de organizações não-governamentais. Em trabalho de contato distribuem água e alimentos, cuidados de saúde e outros bens de primeira necessidade²⁴.

No plano político, o argumento humanitário ganhou visibilidade na década de 90. Neste período, o Conselho de Segurança autorizou operações de imposição

²³ Tradução livre do autor. “DPA monitors and assesses global political developments with an eye to detecting potential crises before they erupt and devising effective responses. The Department provides support to the Secretary-General and his envoys, as well as to UN political missions deployed around the world to help defuse crises or promote lasting solutions to conflict. With the support of UN Member States, DPA is evolving into a more mobile and agile platform for crisis response, capable of rapidly deploying mediators and other peacemaking expertise to the field and cooperating more closely with regional organizations on the frontlines of conflicts.” Informação disponível em: <http://www.un.org/undpa/en/overview>.

²⁴ Mais informação sobre a organização disponível em: <http://www.unocha.org/about-us/who-we-are>

de paz na Bósnia, Somália, Jugoslávia, entre outras, operações de auxílio humanitário que tinham por missão proteger civis em perigo e situações em que não havia paz a manter, em que as fações beligerantes preferiam o campo de batalha à mesa de negociações.

A OCHA tem defendido que a assistência humanitária envolve essencialmente três fases: a fase de emergência, a fase de reabilitação das infraestruturas básicas e a fase de desenvolvimento.

A perspetiva da OCHA é muito focada no auxílio e na coordenação dos atores envolvidos na crise, correspondendo a uma aproximação entre os conceitos de crise e guerra (conflito armado) e uma diluição de técnicas de intervenção no ciclo do conflito (prevenção de conflitos, gestão de crises, *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding*) (Saraiva 2011).

De forma a ajustar-se a esta orientação, a ONU avançou com um modelo de missões integradas, numa logística de *Comprehensive Approach*. Recuando a 2000, verificamos que no *Brahimi Report* ainda não estavam mencionadas as *integrated missions*, mas já era salientada a necessidade da criação de *Integrated Missions Task Forces*. Mais recentemente, a *Capstone Doctrine*²⁵ incorporou o conceito, afirmando que as missões de paz são uma parte de um processo mais abrangente, com o objetivo de melhorar a coordenação e coerência do sistema da ONU, envolvendo militares, civis, polícias, ajuda ao desenvolvimento e assistência humanitária, dando desta forma uma visão contemporânea das missões de paz.

Contudo, não é consensual a opinião do papel da ONU na resolução de crises e conflitos. Apesar de a organização estar envolvida em vários processos de resolução de conflitos, não é correto afirmar que esta é a organização que mais facilmente poderá contribuir para a aplicação da *Comprehensive Approach*.

²⁵ Coning, Cedric d.; Detzel, Julian; Hojem, Petter (2008). UN Peacekeeping Operations. Capstone Doctrine. Norwegen: Norwegian Institute of International Affairs. Obtido em 23 de Fevereiro de 2017, de [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/DPKO%20Capstone%20doctrine%20\(2008\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/DPKO%20Capstone%20doctrine%20(2008).pdf).

2.4 Missões de *Peacekeeping*

As operações de manutenção de paz tornaram-se o principal meio pelo qual a Organização das Nações Unidas atua para preservar a paz e a segurança internacional. Após o fim da Guerra Fria a ONU passou a focalizar as suas missões numa ligação intrínseca entre segurança, desenvolvimento e direitos humanos nas causas de um conflito e passou a ter um papel mais incisivo na resolução dos mesmos. Gradualmente, as operações passaram a incluir objetivos amplos e complexos, como apoiar as transições políticas, a pacificação do conflito, a recuperação económica, reforma do setor de segurança, construção do Estado de Direito, proteção dos civis e respeito pelos direitos humanos, entre outras. Contando com a presença de organizações e colaboradores de inúmeras partes do mundo, as operações tornaram-se cada vez mais multiculturais e multidimensionais.

As missões de *peacekeeping* estão interligadas com a *Integrated Approach* visto ser a abordagem adotada cada vez que existe uma missão de paz multidimensional da ONU implementada no terreno num dado país, permanecendo ainda após a transição de papéis, para as missões de *peacebuilding*. Por outras palavras, quando uma missão de *peacekeeping* ou *peacebuilding* é associada com uma *Country Team* das NU, a abordagem integrada é utilizada, por um lado, para defender uma coerência entre os atores humanitários e de desenvolvimento e, por outro, entre os militares, polícias e civis (Kawabata 2012).

As missões em questão apoiam um processo de paz, mas não conseguem atingir o objetivo sozinhas. A Doutrina *Capstone* salienta esta questão, mencionando que as missões fazem parte de um processo de *Comprehensive Approach*. As missões de manutenção de paz têm como núcleo a criação de um ambiente estável e seguro, incluindo a extensão da capacidade de um estado em providenciar segurança, dentro da lei e com respeito pelos direitos humanos.

As operações de *peacekeeping* devem facilitar o processo político promovendo e acelerando o diálogo, reconciliando e apoiando o estabelecimento de instituições legítimas e eficientes de governação. Segundo o autor, as operações,

lideradas pelo Representante especial do Secretário-Geral²⁶ devem ainda proporcionar uma estrutura para assegurar que a família das Nações Unidas, como um todo, exerce as suas atividades à escala nacional de forma coerente e coordenada²⁷.

De salientar que a cooperação civil-militar numa missão de manutenção de paz é um aspeto que, ao longo do tempo, foi deixando de ser relevante de aplicar, visto que, a partir da guerra Fria, nas operações da ONU, a componente militar tornou-se enraizada na nova realidade multidimensional²⁸.

²⁶ *Special Representative of the Secretary-General (SRSG)*

²⁷ UN (2012) *DPKO/ DFS Civil Affairs Handbook*. New York: Department of Peacekeeping Operations. Obtido a 13 de Abril de 2017, de http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/civilhandbook/Civil_Affairs_Handbook.pdf.

²⁸ Vide mais informações sobre *United Nations Peacekeeping*, disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/military/index.shtml>.

2.5 O Poder Civil- Militar

As missões *peacekeeping* foram inicialmente conceptualizadas como missões militares, com o efeito de monitorizar o cessar-fogo interestatais. Ao longo do tempo, e especialmente após a Guerra Fria, cada vez mais civis e forças policiais foram destacados para os mandatos das missões. Atualmente, as missões *peacekeeping* são multidimensionais quer em dimensão, quer no seu âmbito.

Nas operações da NATO e da UE o termo CIMIC refere-se à *cooperação civil-militar*, no entanto nas operações da ONU o acrónimo é entendido como *coordenação civil-militar* (Hull 2008).

. O conceito tradicional de CIMIC é muito relevante para descrever as relações entre as operações militares da NATO e os seus homólogos civis a nível estratégico, porém, este termo já não reflete a realidade multidimensional das operações da ONU. No contexto da *Integrated Approach*, o foco alterou-se para uma coordenação do sistema a nível nacional transversal às dimensões políticas, securitárias, de desenvolvimento, do Estado de Direito, humanitárias e de direitos humanos²⁹. O conceito de Coordenação Civil-Militar do Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO) é significativo a nível operacional e tático, mas destaca a necessidade de perceber a particularidade única de como opera esta cooperação no contexto das missões integradas da ONU (Coning 2007a). Para a execução de uma missão integrada é necessário um plano de coordenação abrangente, com a implementação e monitorização de tarefas, incluindo a coordenação transversal do sistema da ONU e dos atores externos, quer locais ou internacionais. Este tipo de mecanismos foram desenvolvidos especificamente para estas missões, permitindo uma interligação de coordenação entre todo o sistema. Enquanto as componentes civis e militares da ONU já se encontram integradas sobre uma estrutura legal e organizacional, na NATO e na

²⁹ Eide, Espen Barth, Kaspersen, Anja Therese, Kent, Randolph. & Hippel, Karen V. (2005) *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. UN ECHA Core Group. Obtido em 2 de Março de 2017, de https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Report_on_Integrated_Missions_May_2005_Final.pdf.

EU é necessário estabelecer uma cooperação legal entre as forças militares e os atores civis a operarem na mesma área de missão (Hull 2008).

“UN Civil-Military Coordination is the system of interaction, involving Exchange of information, negotiation, de-confliction, mutual support, and planning at all levels between militar elements and humanitarian organizations, development organizations, or the local civil population, to achieve respective objectives”³⁰

De uma perspetiva militar, os aspetos estruturais da relação civil-militar entre a componente militar e as outras componentes da operação *peacekeeping*, assim como a componente militar e o resto do sistema da ONU estão, já à partida, pré-determinados pelas leis existentes na organização. Não significa que as relações civis-militares não sejam importantes, apenas não existe a necessidade de promover uma coordenação entre ambos, específica para cada missão individualmente, pois estão ambos integrados num mecanismo de missões mais abrangente.

Enquanto o objetivo principal dos militares numa missão da ONU é garantir a segurança e um ambiente seguro onde os atores civis possam operar, é também essencial que apoiem na implementação dos objetivos em geral. Segundo a política de coordenação civil-militar da ONU, os militares podem e devem contribuir para o desenvolvimento das atividades humanitárias - como projetos de reconstrução, assistência e reabilitação – onde são precisos (UN 2002).

No contexto da ONU existe ainda uma outra doutrina de coordenação civil-militar, distinta para as políticas humanitárias, que providencia um guia para uma coordenação civil-militar mais eficaz em caso de emergências humanitárias. O *Humanitarian Civil-Military Coordination* (CMCoord) foi desenvolvido pela OCHA e pela *Inter-Agency Standing Committee*, cujo foi definido como: *“the essential dialogue and interaction between civilian militar actors in humanitarian*

³⁰ Vide “Civil - Military Coordination Policy”, disponível em: <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/DPKO%20Civil-Military%20Coordination%20Policy.pdf>

emergencies that is necessary to protect and promote humanitarian principles, avoid competition, minimize inconsistency, and when appropriate pursue common goals.” (UN 2008a).

A política de coordenação civil-militar lida essencialmente com o apoio dos militares a civis. O apoio é providenciado quer em termos de segurança – escolta militar, comboios militares – quer numa prestação “não-militar” de empréstimo de meios militares – o uso de equipamento como camiões, helicópteros ou a partilha de conhecimento, capacidades e força humana (UN 2008a).

2.6 Integrated Mission

“...an instrument with which the UN seeks to help countries in the transition from war to lasting peace, or address a similar complex situation that requires a system-wide UN response, through subsuming various actors and approaches within an overall political-strategic crisis management framework.”³¹

As *Integrated Mission* são a manifestação estrutural do processo que representa a *Integrated Approach*³².

A integração é atualmente entendida pela Organização das Nações Unidas como o orientador de todas as situações de conflito e pós-conflito nas quais uma operação multinacional de *peacekeeping* ou *peacebuilding* e uma *Country Team* (UNCT) estão presentes. Desta forma, a integração procura maximizar o impacto individual e coletivo da resposta da ONU, ligando as diferentes dimensões das suas atividades (política, desenvolvimento, humanitária, direitos humanos, Estado de Direito, aspetos sociais e de segurança), concentrando-se no necessário para consolidar a paz (UN 2008).

Por outras palavras, uma operação de paz integrada é uma parceria estratégica entre uma operação multidimensional de manutenção de paz e a UNCT, sob a liderança do Representante Especial do Secretário-Geral (SRSG) designado e do Vice Representante Especial do Secretário-Geral (DSRSG), que pode acumular funções de Coordenador Residente (RC) e de Coordenador Humanitário (HC) (Kawabata 2012). Estruturalmente, uma missão de *peacekeeping* da ONU torna-se numa Missão Integrada quando a função de RC/HC é integrada nessa operação, por nomeação do DSRSG.

A busca por uma maior coerência e coordenação estrutural na ONU apareceu formalmente em 1997, com o relatório do então Secretário-Geral Kofi

³¹ Eide, Espen Barth, Kaspersen, Anja Therese, Kent, Randolph. & Hippel, Karen V.. (2005) *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. UN ECHA Core Group. Obtido em 2 de Março de 2017, de https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Report_on_Integrated_Missions_May_2005_Final.pdf.

³² Vide Anexo 1 – Quadro de Planeamento da Presença Integrada da ONU

Annan “*Renewing the United Nations – A Programme for Reform*”³³. Neste documento o SG deu início a um amplo processo de reforma da ONU, com o qual procurou dar maior propósito e coerência às atividades desempenhadas pela ONU e pelas entidades que a compõem, propondo um modelo de integração estrutural e hierarquizante. Nesse relatório foi atribuído maior responsabilidade ao SRSG, que deveria garantir que os esforços dos diferentes elementos que compõem o sistema das NU se reforçassem mutuamente (UN 1997).

Em 2006 o Secretário-Geral volta a salientar na sua “*Note of Guidance on Integrated Missions*” o papel do SRSG, representante da ONU no país tem a autoridade sob todas as atividades da organização no local. Afirma, ainda que é ele quem estabelece o enquadramento que guia as atividades da missão e das UNCT, assegurando que todos os componentes da ONU no país prossigam uma abordagem coerente e coordenada (UN 2006b).

De salientar que as várias agências, fundos e programas que fazem parte da UNCT continuam estruturalmente independentes da missão e mantêm a sua independência operacional. Simplificando, apenas o coordenador da UNCT passa a ser parte estruturante da operação de *peacekeeping* da ONU para melhor representar as dimensões humanitárias e desenvolvimento em todos os componentes da missão integrada. É, por isso, comum que o DSRSG RC/HC tenha dois gabinetes e duas equipas, uma na operação de paz e outra na UNCT. Tem ainda de reportar diretamente quer ao SRSG, como também ao responsável do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e ao Coordenador de Ajuda de Emergência.

Até à data têm emergido vários modelos das *Integrated Missions*. No relatório de Barth Eide *et al.* de 2005 é salientado várias vezes a frase *form follows function*³⁴, e este conceito foi incorporado em quase todas as diretivas políticas

³³ Vide Relatório do ex-Secretário-Geral Kofi Annan “*Renewing the United Nations – A Programme for Reform*” completo, disponível em: <http://www.un.org/ga/documents/gares52/res5212.htm>.

³⁴ “*When developing strategic and operational plans, designing mission structures and selecting key personnel for integrated missions, the desired function (i.e. what overarching objectives the mission is supposed to achieve, and the activities needed to get there) should determine the structure. Hence, fixed templates should be avoided. Only that which needs to be integrated should be integrated, and*

oficiais da ONU sobre as referidas missões. Implica que não existe uma única forma, um único modelo estrutural, que todas as missões integradas tenham de seguir, que o mecanismo estrutural de cada missão depende do contexto específico dessa missão³⁵.

O *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) é o departamento que, sob a Resolução 46/182³⁶ da Assembleia Geral da ONU, coordena a comunidade humanitária e é responsável por dar apoio ao HC. Quando uma missão de paz é desenhada no contexto em que serão aplicados os princípios da integração, o desafio recai sobre a criação de uma relação de trabalho eficaz entre os aspetos políticos e humanitários na presença da ONU, enquanto simultaneamente se mantêm politicamente neutros.

Independentemente da variação estrutural, é necessário realçar que as *Integrated Missions* não implicam a incorporação de uma entidade na outra, ou a submissão de uma entidade sobre a gestão, controlo e comando de outra. Cada departamento, programa, fundo e estrutura da ONU mantêm a sua própria identidade, sistema de gestão, financiamento e responsabilidade financeira. Ao invés, refere-se ao processo, mecanismo e estruturas que são aplicados para unir as várias entidades da ONU e as dimensões de *peacebuilding*, dentro das quais realizam o seu trabalho com vista a atingir um único sistema coerente a nível nacional (Weir 2006).

Em suma, o papel do SRSG é deveras importante para fomentar a coerência entre as diferentes dimensões do sistema da ONU e da comunidade de atores externos e internos. O SRSG tem, desta forma, autoridade para coordenar o sistema da ONU em concordância com os princípios da *Integrated Approach* e para agir como catalisador do *Comprehensive Approach*.

“asymmetric” models of integration may provide for deeper integration of some sectors rather than others.” Eide, Espen Barth, Kaspersen, Anja Therese, Kent, Randolph. & Hippel, Karen V. (2005) *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. UN ECHA Core Group. Obtido em 2 de Março de 2017, de https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Report_on_Integrated_Missions_May_2005_Final.pdf.

³⁵ Vide Anexo 2 – Modelo Estrutural de Perspetiva Humanitária

³⁶ Vide Resolução 42/182 da Assembleia Geral das Nações Unidas, disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>

2.7 Integrated Mission Planning Process

“The IMPP aims to assist UN actors to achieve a common strategic and operational plan that is responsive to the objectives of the UN system and the Security Council mandate through a shared understanding of the priorities, programme interventions and organizing principles, clear delineation of responsibilities, and an organizational structure that supports these priorities (“form follows function”), based upon agencies’ mandates” (UN 2006).

Como referido anteriormente, a primeira alusão a um planeamento unificado foi feito no Relatório Brahimi. O relatório salientou que não havia até ao momento nenhuma célula responsável pelo planeamento ou apoio integrado que interligasse os diversos atores e sistemas da ONU responsáveis pela execução dos esforços da organização em campo.

No referido relatório é proposto a criação de uma *Integrated Mission Task Force* (IMTF), que seria formada por colaboradores de todas as entidades do Sistema da ONU envolvidos e, seria responsável pelo planeamento das missões e pela implementação de uma operação multidimensional de paz.

O “*Integrated Mission Planning Process*” (IMPP) é a base oficial para o planeamento das *Integrated Missions*, assim como a revisão dos planos existentes das missões integradas, para todos os departamentos da ONU, agências, fundos e programas. Foi desenhado para facilitar a concretização de uma perceção coletiva, estabelecendo um planeamento do processo que envolve as capacidades de todas as partes do sistema da ONU relevantes para atingir o impacto na configuração do país em concreto (UN 2006). O IMPP assegura que as pessoas certas estejam na mesa de negociações, que sejam considerados os assuntos certos e que as autoridades apropriadas estejam no sítio para motivar um planeamento, flexível, criativo e pensamento operacional integrado.

O IMPP submetia uma avaliação estratégica, por meio da qual os atores faziam uma análise conjunta da situação no terreno e definiam os objetivos estratégicos da ONU com uma visão holística. Seguidamente, decorria a avaliação

técnica, que possibilitaria determinar as necessidades práticas, em termos operacionais, para que todas as agências pudessem cumprir os seus mandatos³⁷.

Uma IMPP bem-sucedida requer uma IMTF a alto nível e uma estrutura dinâmica e integrada a nível do país, que engloba os seniores de gestão e o *staff* operacional e técnico numa base periódica, para promover sinergias, monitorização do progresso, e ajustamentos para otimizar o impacto. Presume ainda o estabelecimento de uma *Integrated Mission Planning Team* para facilitar o processo no terreno.

Uma vez estabelecida, de acordo com o mandato do Conselho de Segurança, o SRSG assume as rédeas do processo de planeamento em cooperação com o IMTF. O SRSG é chamado para assegurar uma abordagem integrada que garanta uma participação igualitária quer da operação de apoio à paz como dos participantes da UNCT, no planeamento, implementação, monitorização e planeamento de saída. Deverá ainda assegurar o envolvimento da missão em todos os aspetos críticos do planeamento estratégico da UNCT com respeito dos direitos humanos e atividades de desenvolvimento para maximizar as sinergias e o impacto (UN 2006).

Contudo, apesar de bem estruturado na teoria, na prática o IMPP enfrentou vários obstáculos: o grande número de atores envolvidos, cada um com regulamentos internos rígidos; a pressão e influência dos Estados-membros e dos que financiavam operações; fracos apoios a alto-nível das agências envolvidas; exclusão da análise e da participação da equipa de campo; e, não existe nenhuma pessoa individual, agência ou grupo de agências que sejam responsáveis para a passagem da teoria do IMPP para a prática³⁸.

Em adição, o IMPP não incluí análise suficiente de como gerir as relações com as instituições financeiras internacionais, as organizações não-governamentais e os atores regionais. Apesar disso, o IMPP era visto como uma

³⁷ Benner, Thorsten; Mergenthaler, Stephan; Rotmann, Phillip (2011). *The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace?* Oxford. Oxford Schoolarship. Obtido em 15 de Fevereiro de 2017, de <https://global.oup.com/academic/product/the-new-world-of-un-peace-operations-9780199594887?cc=pt&lang=en&>.

³⁸ Campbell Susan; Kaspersen, Anja (2008). The UN's Reforms: Confronting Integration Barriers. Obtido em 7 de Março de 2017, de <http://fletcher.tufts.edu/~media/Fletcher/News%20and%20Media/2008/Aug/Op-Ed/Campbell2.pdf>

ferramenta importante para a integração de todas as atividades da ONU, para o desenvolvimento de uma análise comum do contexto do país³⁹.

De seguida abordaremos um caso prático de aplicação da *Integrated Approach* em campo. Não obstante a diferença entre conceito e prática, várias missões da ONU foram proclamadas de *Integrated Missions*, entre elas a Missão das NU na Libéria (UNMIL). Escolhemos o exemplo da Libéria visto ser a primeira missão a tentar integrar o conceito.

³⁹ Campbell, Susan; Kaspersen, Anja (2008). *The UN's Reforms: Confronting Integration Barriers*. Obtido em 7 de Março de 2017, de <http://fletcher.tufts.edu/~media/Fletcher/News%20and%20Media/2008/Aug/Op-Ed/Campbell2.pdf>.

2.8 Estudo de caso: Libéria

Estabelecida em 2003, a UNMIL foi a primeira missão a tentar implementar o conceito desenvolvido pelo *Brahimi Report*. A missão é integrada no sentido em que as divisões tradicionais entre os esforços da ONU entre o humanitário e o político-militar foram ultrapassadas. Todo o sistema da ONU presente no país opera sobre uma única liderança, do SRSG.

A missão surgiu após as negociações de paz do Acordo de Accra em 2003, com a assinatura de um acordo de paz pelas autoridades liberianas. O governo de transição requeria suporte das forças de estabilização da ONU, com capacidades de imposição de paz para cooperar na transição e na manutenção de paz. Tal foi feito através de um vasto mandato do Conselho de Segurança, cobrindo um largo espectro de operações de paz, tanto de manutenção de paz, como da sua imposição até à sua construção, tornando a missão multidimensional e complexa.

Assim, o Conselho de Segurança autoriza o destacamento da Missão das Nações Unidas na Libéria, sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, pela Resolução 1509/2003⁴⁰. Atribuiu à UNMIL uma autorização de *peace enforcement*, autorizando 15.000 militares a supervisionarem o acordo de cessar-fogo, implementar e monitorizar um programa de Desmobilização, o Desarmamento, Reabilitação e Reintegração (DDRR); garantir a segurança dos membros e bens da ONU; proteger civis sob ameaça; apoiar a reforma do Sector de Segurança do Estado da Libéria; facilitar a chegada de ajuda humanitária; contribuir para a assistência na proteção dos Direitos Humanos; apoiar a implementação do acordo de paz e assistir o governo de transição a restabelecer a ordem e a preparar eleições (UN 2003).

A UNMIL é uma das maiores operações de manutenção de paz alguma vez implementadas, com ambos funcionários civis e militares. A maioria são militares, apesar de não existir uma clara distinção entre ambas as componentes visto que

⁴⁰ Vide Resolução 1509/2003 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.un.org/press/en/2003/sc7878.doc.htm>

servem propósitos militares e de desenvolvimento de acordo com o conceito das missões integradas.

O Conselho de Segurança determinou, ainda, que a UNMIL deveria apoiar o regresso dos refugiados e deslocados internos, o que implicou um relacionamento próximo entre a missão e o ACNUR.

A missão na Libéria compõe-se de cinco pilares, sob o comando do SRSG:

1. Componente Militar- chefiado pelo Comandante de Força
2. Departamento de Estado de Direito – chefiado pelo DSRSG
3. Polícia Civil- chefiado pelo Comissário de Polícia
4. Departamento Administrativo – chefiado pelo Diretor de Administração
5. Departamento de Coordenação Humanitária, Reabilitação, Recuperação e Reconstrução – chefiada pelo DSRSG/HC/RC.



Figura 6 – Principais pilares sob o comando do SRSG (Hull 2008)

As componentes militares, policiais e civis são tradicionalmente elementos das missões *peacekeeping*, sendo os seus papéis relativamente evidentes. Como

observamos na imagem, os DSRSGs são cada um, singularmente, responsável por dois departamentos.

O Departamento de Estado de Direito incluiu os Assuntos Cíveis, os Direitos Humanos, divisão eleitoral, divisão judiciária e serviços de correção. Esta secção concentra-se em reconstruir as estruturas de governo e judiciárias, é responsável pela organização das eleições e pelo treino da polícia nacional (Hull 2008).

As tarefas do departamento requerem grande interação com a componente militar da missão, como por exemplo, o apoio militar que foi muito importante para a organização de eleições. Devido às fracas condições das estradas e ao tempo limitado, os helicópteros da UNMIL eram indispensáveis para a distribuição dos boletins de voto e pela construção de escritórios eleitorais. A segurança providenciada por as tropas da UNMIL eram também essenciais para assegurar todo o processo eleitoral⁴¹.

O Departamento de Coordenação Humanitária, Reabilitação, Recuperação e Reconstrução trabalha no sentido de atingir as necessidades humanitárias e de desenvolvimento. Chefiado pelo DSRSG/HC/RC, o departamento coordena as atividades humanitárias no país, incluindo as que são levadas a cabo por outras agências fora da ONU, e está envolvido com as organizações não-governamentais e outros agentes a operar no terreno, facilitando a interação e coordenação entre os locais, as ONG's e as agências da ONU.

No início, o Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários das Nações Unidas coordenava todas as atividades humanitárias na Libéria. Porém, em 2004, as atividades da OCHA foram incorporadas na missão, sendo substituído pela secção de Coordenação Humanitária. Oficialmente, a mudança foi feita para fortalecer a coordenação humanitária. No entanto, a mudança deveu-se a desentendimentos entre as duas entidades no terreno e pelo baixo desempenho da OCHA⁴².

⁴¹ Frerks, Georg; Klem, Bart; Laar, Stefan; Klinger, Marleen v. (2006). Principles and Pragmatism: Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia. Utrecht: Bartklem Research. Obtido em 14 de Março de 2017, de <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A35019FB12DBA809C125718100361FD6-cordaid-gen-02jun.pdf>.

⁴² *Idem*

Como referimos anteriormente, o DSRSG/HC/RC chefia o Departamento de Coordenação Humanitária, Reabilitação, Recuperação e Reconstrução e coordena os trabalhos entre a UNMIL e a *UN Country Team*. Na imagem seguinte podemos observar como se relaciona o DSRSG/HC/RC com as secções sob seu comando com a missão.

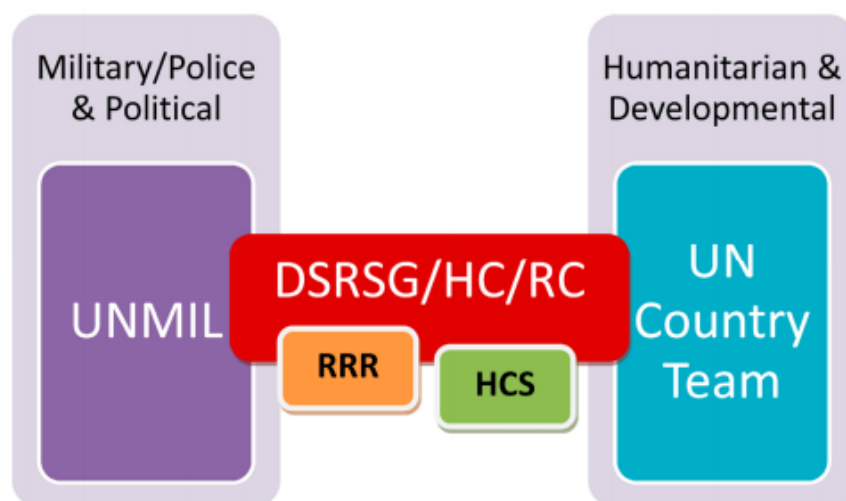


Figura 7 - DSRSG/HC/RC como ponto de ligação entre a UNMIL e a UNCT (Hull 2008)

A reestruturação do cargo dos DSRSGs ocorreu aquando da tomada de posse do governo democraticamente eleito em 2006, em que a Libéria deixou o período de transição pós-conflito e entrou na fase de consolidação de paz. Apesar de a UNMIL ter transferido as responsabilidades de segurança para o governo a 30 de Junho de 2016, de acordo Resolução 2239/2015 do Conselho de Segurança, continua em processo uma diminuição progressiva no tamanho da missão, até à eventual extinção da mesma.

A mais recente reformulação do mandato da UNMIL focalizou a atenção na proteção das autoridades do país e dos civis; no suporte à promoção e assistência humanitária; na reforma das instituições judiciais e de segurança, dando assistência ao governo na implementação da estratégia do SSR (Security Sector Reform); na proteção das pessoas, das instalações e do equipamento das Nações Unidas (UN 2016). Ainda que as áreas de atuação permaneçam praticamente as

mesmas que constam na Resolução que criou a UNMIL, o foco foi adaptado e reformulado o mandato da missão.

A operação abrange um amplo espectro de tarefas relacionadas com o apoio à paz, incluindo atividades militares, de desenvolvimento e humanitárias. Devido à complexidade da missão é necessária uma coordenação eficiente para atingir os objetivos esperados.

A atuação integrada da ONU na Libéria tem procurado desenvolver planos estratégicos de forma a delinear a atuação da organização no país e atingir coerência e coordenação nos seus esforços, segundo os princípios da integração.

No início da missão ainda não existia a concepção do *Integrated Missions Planning Process* (IMPP) no seio da organização e, por isso, não foi implementada inicialmente. Contudo, durante o planeamento da UNMIL tentou-se criar uma *Integrated Missions Task Force* (IMTF), seguindo as recomendações do Relatório Brahimi, com o objetivo de facilitar o planeamento integrado e a tomada de decisões (Hull 2008). Apesar de ter melhorado a comunicação entre as agências e os departamentos da ONU e facilitado o planeamento, falhou em operar como solucionador de problemas e faltando uma autoridade de liderança (Hull 2008).

Em 2006, de forma a conseguir consolidar os pilares de redução de pobreza, o governo da Libéria criou pela primeira vez um plano estratégico amplo *Interim Poverty Reduction Strategy Paper* – iPRSP, envolvendo a UNMIL e a UNCT agregando um mandato de plano de implementação com um quadro orçamental, dando início à criação do *Integrated Mission Priorities and Implementation Plan* (IMPIP). O IMPIP procurou aproximar os vários objetivos da missão e estratégias numa direção estratégica abrangente, lidando com os quatro pilares do governo – Aumentar a segurança nacional, revitalizar a economia, consolidar o estado de direito, reabilitar infraestruturas e garantir serviços básicos – mas também dando ênfase às prioridades da ONU nos assuntos e projetos de acordo com os vários sectores (Finegan 2015).

Em Agosto de 2006, o IMPIP tornou-se um pilar num processo de planeamento revigorado para reinscrever o plano da missão UNMIL, visto que

passou para uma fase de consolidação de paz e, desta forma, as prioridades alteraram-se.

Paralelamente, em 2007, a Secção de Coordenação Humanitária desenvolveu um Plano de Ação Comum Humanitário (CHAP), com o apoio do iPRSP, com o intuito de evitar lacunas entre a ajuda humanitária e de desenvolvimento (Hull 2008). O CHAP é o plano estratégico que guia a resposta humanitária em determinado país ou região, agregando os esforços dos diversos atores humanitários. Na Libéria traduziu-se numa análise conjunta do contexto pós-conflito do país; incluiu os melhores e os piores cenários que poderiam acontecer; análise das partes interessadas sobre a divisão de atribuições; declarações a respeito de objetivos a médio e longo prazo e, um quadro pelo qual se pudesse monitorizar e organizar o plano (UN 2011). De salientar que o plano envolve atores de dentro e de fora da ONU, inclusive a participação do Coordenador Humanitário na elaboração do mesmo.

A partir desse momento assistiu-se a uma intensificação da coordenação entre a UNMIL e a UNCT para um maior planeamento estratégico e, em 2008, foi desenvolvido o Quadro de Assistência para o Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF) por estas entidades, em conjunto com o governo da Libéria. A UNDAF estabelecia as prioridades e objetivos estratégicos para a situação liberiana entre 2008 e 2012⁴³, dos desafios existentes no país em relação aos direitos humanos, ao desenvolvimento e à manutenção de paz (UN 2016). Em adição, o documento estabelecia formas e meios para avaliar o cumprimento dos objetivos estabelecidos⁴⁴.

Mais recentemente, em 2013 as Nações Unidas publicaram um novo UNDAF para o período de 2013-2017. No documento é detalhado o novo Quadro de Assistência para o Desenvolvimento das Nações Unidas, acompanhado de um plano orçamental detalhado que operacionaliza a UNDAF e define os mecanismos

⁴³ Vide “National and United Nations planning framework and programming processes in Liberia” in *United Nations Development Assistance Framework for Liberia 2008-2012*, p.9. Disponível em: <https://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Information-disclosure/UNDAs/Liberia-UNDAF-2008-2012.pdf>

⁴⁴ Vide Anexo 3 -Os Planos Estratégicos da ONU na Libéria e a relação destes com os planos de desenvolvimento do Governo da Libéria

de gestão e coordenação, modos de financiamento e o processo de monitorização e avaliação (UN 2013).

A junção da UNDAF e do Plano orçamental formam o *One Programme*, programa articulado em torno das prioridades de desenvolvimento do governo da Libéria conforme definidas no plano governamental, cujas intervenções e objetivos foram alinhados em cinco pilares: segurança, paz, justiça e Estado de Direito; transformações económicas; desenvolvimento humano; Instituições Públicas e questões transversais (UN 2016).

Atualmente cabe à Missão de Avaliação, juntamente com o grupo do *One Programme*, monitorizar anualmente, determinar se existe uma implementação suficiente do mandato da UNMIL e se as condições de segurança da Libéria evoluíram o suficiente para permitir o levantamento progressivo da missão.

No que concerne à coordenação civil-militar da ONU, como observámos anteriormente, as políticas lidam essencialmente com o apoio militar a civis. Na UNMIL a função de coordenação civil-militar representa uma parte muito reduzida do âmbito da missão, existindo apenas uma célula com sete dirigentes civil-militar no *Force Headquarters* (UN 2008a). Esta célula é responsável por aconselhar o Comandante de Forças sobre o plano de campanha de coordenação civil-militar, por providenciar diretrizes nas áreas de prioridade do sector e por desenvolver uma base de dados contendo a informação de todas as operações CIMIC levadas a cabo.

Na Libéria a unidade CIMIC participou no Centro de Operações Humanitárias (HOC) e o Centro de Informações Humanitárias (HIC), ambos estabelecidos pela OCHA e coordenados pela Secção de Coordenação Humanitária sob a direção do DSRSG/HC/RC. Participaram ainda no Centro de Logística (UNJLC) patrocinado pelo *World Food Program*, até à sua dissolução em 2004. Além disso, foi estabelecido na UNMIL o Centro de Operações Conjuntas (JOC), adaptado às missões integradas (UN 2004).

Forças militares da UNMIL participam numa panóplia de atividades para atenuar o sofrimento e promover o desenvolvimento na Libéria, em coordenação com atores civis. Como por exemplo, a reparação de infraestruturas, saúde,

educação, transporte, saneamento e atividades desportivas com a comunidade (UN 2016). Os atores de coordenação civil-militar normalmente trabalham para estabelecer contacto e recolherem informações das tarefas de apoio da missão, enquanto são executadas por atores com as competências adequadas. Um responsável de coordenação civil-militar poderá ser encarregado de identificar um projeto de rápido impacto (QIP), facilitar a sua aplicação e monitorizar a sua execução, mas raramente o executará ele próprio (Coning 2007). A secção de coordenação civil-militar tem como tarefas as seguintes funções:

- “Assistir na avaliação e planeamento dos exercícios;
- Aconselhar sobre as condições civis e os efeitos das operações militares na população civil e organizações, e vice-versa;
- Preparar material educacional para as forças que antecipam as condições civis e informar a equipa;
- Facilitar a troca de informação não-classificada;
- Apoiar a equipa a gerir contratos e acordos;
- Proporcionar avaliações contínuas das necessidades dos civis;
- Conduzir as atividades de coordenação civil-militar;
- Coordenar planos de transição das responsabilidades e funções para autoridades civis e agências”⁴⁵

⁴⁵ Tradução livre do autor: “*Assist in the Assessment and planning of contingency preparations and exercises; Provide advice on the civil conditions and the effect of military operations on the civilian population and organizations, and vice versa; Prepare educational material for the force on the anticipated civil conditions and brief staff; Facilitate the exchange of unclassified information; Support the staff in the managing of contracts and agreements; Provide continuous assessments on civilian needs; Conduct civil-military coordination activities; Co-ordinate plans for the transition of responsibilities and functions to civil authorities and agencies*”. Vide texto original em Coning, Cedric d. (2007) *Civil-Military Coordination in United Nations and African Peace Operations*. South Africa: The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes. Obtido em 21 de Março de 2017, de <https://www.peaceportal.org/documents/130617663/130620263/Civil+Military+coordination+in+united+nations+and+african+peace+operations.pdf/e9550ac1-9702-479e-8fae-c4155435500d>

2.9 Considerações

A estrutura de comando integrada, onde toda a presença da ONU opera sob a liderança do SRSG é uma das características fundamentais do conceito de missões integradas e é essencial para assegurar coerência, estabelecendo estruturas claras de comunicação e aproximação entre a missão e os outros atores da ONU ativos no país. A estrutura de comando integrada foi institucionalizada e é a característica comum de todas as operações de paz da ONU, com impacto positivo na UNMIL. A integração da UNMIL resultou numa maior coerência, pelo menos a nível de campo.

O conceito de Missões Integradas requer mecanismos de coordenação em assuntos específicos, variantes de missão para missão, exigindo uma coordenação improvisada de acordo com a situação, com capacidade de adaptação. Como exemplo disso observámos o encerramento da OCHA e o estabelecimento da Secção de Coordenação Humanitária na UNMIL, permitindo uma maior coerência entre a missão e a CT (Coning 2008).

Contudo, o efeito da integração não foi tão positivo nas relações entre a UNMIL e as organizações não pertencentes à ONU. A comunidade humanitária, que normalmente apenas confia em serviços humanitários comuns não muito próximos da ONU, não simpatizou com a medida e, em alguns casos, impediu mesmo a coordenação com organizações mais independentes. Os mecanismos como a CHAP melhoraram a coordenação entre agências da ONU e ONG's e contribuiu para um entendimento comum dos problemas e soluções. Contudo, muitas ONG's, dependendo do seu mandato e identidade, recusaram-se a coordenar-se com a ONU, particularmente nas missões *peacekeeping*, acreditando que enfraqueceria a sua independência e imparcialidade (Hull 2008).

A perceção de sucesso da coordenação é, portanto, díspar entre as agências da ONU e as externas à organização. Para as agências independentes o sentimento é de que, apesar de os processos terem tido sucesso no apoio à coordenação, estes serviram maioritariamente a agenda da ONU e não tanto da sociedade civil e de outras organizações.

Coordenação nem sempre tem de requerer integração. Enquanto as missões integradas necessitam incluir estruturas para uma coordenação efetiva com estes atores, o exemplo da UNMIL mostra que a coordenação humanitária deve ser deixada de fora das estruturas políticas e militares.

Não obstante ter falhado em alguns planos estratégicos, a UNMIL providenciou um bom exemplo de coerência intergovernamental no nível operacional local: o estabelecimento das *Country Teams* aproximou uma diversidade de atores num esforço coerente de apoio à paz a nível do país (Olson e Gregorian 2007). As CT contribuíram para uma construção de paz mais abrangente e estratégias de desenvolvimento, integrando os esforços da missão da ONU com o governo liberiano e com os doadores internacionais através da implementação do PRSP liberiano a nível local.

No que concerne à CIMIC na UNMIL, a missão não recebeu os atores suficientes nem os recursos necessários para a cumprir eficazmente. Atualmente, a Libéria necessita de mais engenheiros para a sua reconstrução pós-conflito do que as forças de manutenção de paz que recebe, mas o sistema da ONU e o orçamento reduzido da UNMIL não o permite. Na Libéria não foi a falta de coordenação que falhou para atingir os objetivos pretendidos, mas sim a rigidez da resposta dos mecanismos disponíveis⁴⁶.

Em geral, a abordagem integrada e os mecanismos de coordenação tiveram resultados mistos. Os mecanismos de coordenação resultaram no apoio a atividades humanitárias, particularmente nos sectores da saúde e educação, em parte devido a liderança da Secção de Coordenação Humanitária da ONU, que funcionou bem e permitiu uma análise comum e estratégia entre os atores civis (Olson e Gregorian 2007), também devido ao facto de ser uma área com um histórico de cooperação e coordenação comum.

Por outro lado, na área da Reforma do Sector de Segurança (SSR), uma área com pouco contacto e onde os mecanismos eram novos e nunca antes testados, a

⁴⁶ Vide Campbell, Susan; Kaspersen, Anja (2008). *The UN's Reforms: Confronting Integration Barriers*. Obtido em 7 de Março de 2017, de <http://fletcher.tufts.edu/~media/Fletcher/News%20and%20Media/2008/Aug/Op-Ed/Campbell2.pdf>.

Libéria foi afetada por uma fraca coordenação, que raramente ultrapassou a troca de informações, e onde os processos consultivos foram evidentemente ineficientes para assegurar a contribuição do público (Olson e Gregorian 2007). O governo da Libéria, a ONU e as ONG's não partilhavam de uma visão estratégica conjunta para as atividades da SSR. As razões pelas quais a performance da SSR ficou aquém do esperado deve-se ao facto de terem existido poucos especialistas na matéria dos países financiadores e fraco envolvimento local no processo, combinando com a ausência de mecanismos específicos de coordenação para um envolvimento de uma ajuda da comunidade maior.

No presente capítulo exploramos o conceito de *Comprehensive Approach* na Organização das Nações Unidas, os requisitos para atingir a sua forma ideal, as linhas que regulam o modelo dentro do organismo e o caso de estudo da Libéria, onde foi feita a primeira operacionalização das *Integrated Missions*. No próximo capítulo o eixo será a NATO, uma organização militar, regional, com uma abordagem divergente. Analisar-se-á, tal como no presente, a origem da *Comprehensive Approach* na organização, o seu modelo operacional e abordaremos o caso de estudo do Afeganistão.

Capítulo III - *Comprehensive Approach* na NATO

3.1 Origens

“In today’s world, we have to realise that the military is no longer the complete answer... We have to understand that the only way forward is to coordinate and cooperate with others” (Rasmussen 2010)

Desde a sua criação em 1949 que a Aliança Atlântica foi concebida como uma organização de defesa coletiva, com base no Artigo 5º do Tratado de Washington, prevendo a resposta coletiva em caso de agressão a um dos seus Aliados. Após o fim da Guerra Fria e com o consequente fim do Pacto de Varsóvia, a NATO deixou de ter o Inimigo para o qual tinha sido criada, tendo, por isso, a necessidade de se recolocar no novo contexto internacional. Nesta altura, existia uma grande instabilidade na Europa e era vital que os líderes da Aliança conduzissem o novo caminho do velho continente. Assim, e contrariamente às vozes que previam a sua dissolução, rapidamente a Aliança mudou a sua conjuntura que levou à sua transformação.

Ao longo do tempo a NATO foi chamada a intervir num conjunto de crises internacionais, obrigando a desenvolver uma estratégia de adaptação e gerar novas capacidades, de forma a conseguir responder às diversas situações de crise, denominadas de *non-Article 5*.

A NATO tomou parte numa série de operações entre 1992 e 1995, de apoio às Resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. A conceção de *Comprehensive Approach* resultou inicialmente na experiência do Kosovo. A guerra do Kosovo redefiniu o envolvimento das organizações internacionais e de alianças entre organizações como a NATO e a ONU, sendo englobando missões de *peacekeeping* e *crisis management*, sendo que a Aliança se envolveu em tarefas quer do espectro civil quer militar. A NATO entraria em ação com uma componente securitária da missão, enquanto caberia à ONU a coordenação de esforços de *state building*.

Consequentemente, a série de desenvolvimentos direcionaram à defesa do “*broad approach to security*” nos conceitos estratégicos de 1991 e no de 1999. Todavia, é com a abordagem americana *Effects Based Operations* que se dá uma evolução histórica, transposto posteriormente para a organização como *Effects Based Approach to Operations*. A EBAO é definida como “*a aplicação coerente e abrangente dos vários instrumentos da Aliança combinados com a cooperação prática entre os atores não-NATO para criar os efeitos necessários, alcançar os objetivos planeados e ultimar o end-state da NATO*” (Cólon 2011). Enquanto o EBO descreve um processo político, o EBAO é considerado um instrumento na conceptualização do CA, pois encoraja os comandos militares e planeadores a terem uma abordagem holística do planeamento, conduta e avaliação de todos os tipos de operações militares.

Consequentemente, com a aprovação do “*Comprehensive Political Guidance*” na Cimeira de Riga em 2006, a Aliança estabelece o *Comprehensive Approach* e um enquadramento para o seu planeamento. Este documento define a direção e enquadramento político para a transformação contínua da Aliança nos 10-15 anos seguintes, incluindo áreas militares e civis no planeamento de uma missão. De salientar que os dinamarqueses, desde 2005, promoviam a introdução do conceito, avançando um “*no-paper*” de interação civil-militar para otimizar o planeamento da NATO e operações de gestão de crise, subscrito por sete estados membros⁴⁷. Com o aproximar da Cimeira, o Reino Unido e os Estados Unidos juntaram-se ao grupo, promovendo o modelo nos exercícios internacionais. (Wendling 2010).

Em Abril de 2008 na Cimeira de Bucareste, os aliados acordaram num plano de ação com propostas visando a contribuição da NATO para a abordagem do CA. A Aliança pretende trabalhar para uma melhor coordenação e cooperação entre os atores militares e civis durante a gestão de crises⁴⁸. Esta posição foi reforçada novamente na Cimeira de Estrasburgo, com a implementação do *Action Plan*.

⁴⁷ Dinamarca, Canadá, Hungria, Noruega, Holanda República Checa e Eslováquia.

⁴⁸ “*Experience in the Balkans and Afghanistan demonstrates that today’s security challenges require a comprehensive approach by the international community, combining civil and military measures and coordination. Its effective implementation requires all international actors to contribute in a concerted effort, in a shared sense of openness and determination, taking into account their respective strengths and*

Vários foram os estudos e comunicações de peritos, grupos de trabalho e outras entidades⁴⁹ que alertaram a Aliança, nos meses que antecederam a apresentação do novo Conceito Estratégico da NATO, para a adoção de um “*holistic approach to crises management*” (NATO 2010). Desta panóplia, destacamos o trabalho do “*Group of Experts*” que contribuiu para o novo conceito estratégico. No documento é reconhecido que “*Healthy partnerships provide an opening for NATO to pursue solutions to complex problems that affect its security; in most instances, the preferred method will be a comprehensive approach that combines military and civilian elements. NATO is strong and versatile but it is by no means well-suited to every task. Other organisations, national governments and nongovernmental entities can lead the way toward such vital goals as economic reconstruction, political reconciliation, improved governance, and the strengthening of social society. Depending on the needs in any particular case, NATO may serve as the principal organiser of a collaborative effort, or as a source of specialized assistance, or in some other complementary role*” (NATO 2010a).

O novo Conceito Estratégico, segundo Ivo Marinov (2012), compromete o CA na gestão de crises, com envolvimento de meios políticos, civis e militares. O documento atribui três aspetos ao CA, nos três níveis de empenhamento, o estratégico, o operacional e o tático:

- Melhoramento dos instrumentos de Gestão de Crises, incluindo o desenvolvimento, mesmo que modesto, de capacidades de

mandates. We welcome the significant progress achieved, in line with the Action Plan agreed at Bucharest, to improve Nato's own contribution to such a comprehensive approach, including through a more coherent application of its crises management instruments and efforts to associate its military capabilities with civilian means. Progress includes Nato's active promotion of dialogue with relevant players on operations; the development of a database of national experts in reconstruction and stabilisation to advise Nato forces; and the involvement of selected international organisations, as appropriate, in Nato crisis management exercises” (NATO, Bucharest Summit Declaration 2008)

⁴⁹ Vide Steinberg, Daniel (2010) *NATO's New Strategic Concept: A Partnership for Crisis Management*. Helsínquia: International Crisis Group. Obtido a 20 de Janeiro de 2017, de <https://www.crisisgroup.org/global/nato-s-new-strategic-concept-partnership-crisis-management>; Molling, C. (2008) *Comprehensive Approaches to International Crisis Management*. CSS Analyses in Security Policy. Zurique: Center for Security Studies. Obtido em 15 de Dezembro de 2016, de <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-security-studies/pdfs/CSS-Analyses-42.pdf>; Jakobsen, Peter V. (2008) *NATO's Comprehensive Approach to crisis response operations*. Copenhaga: Danish Institute for International Studies. Obtido em 15 de Novembro de 2016, de https://www.diis.dk/files/media/publications/import_efter1114/report_2008-15_nato_comprehensive_approach_crisis_response_operations.pdf.

planeamento civil, permitindo uma harmonização com o planeamento militar;

- Promoção de parcerias, cooperação e diálogo a todos os níveis, entre organizações internacionais, organizações não-governamentais, agências privadas e estados, com o intuito de aumentar a transparência, a confiança mútua e a capacidade de agir conjuntamente.
- Melhoramento da capacidade da Aliança em apoiar operações de estabilização e de reconstrução em todas as fases do conflito. O sucesso das operações requerem um CA transversal aos esforços securitários, de *governance* e desenvolvimento.

Os novos desafios de segurança exigem uma cooperação internacional, o mais alargada possível, pois os riscos e ameaças desafiam todas as fronteiras e só podem ser combatidos se combinarem eficazmente múltiplos aspetos, países e organizações. A NATO reconhece que, sozinha, não consegue enfrentar as ameaças globais e garantir a segurança ocidental. Como tal necessita de colaborar com outras organizações e nações, para que a sua contribuição para a segurança da comunidade internacional tenha um efeito maximizado.

Assim, em maio de 2012, na Cimeira de Chicago foi relembrada a importância do *Comprehensive Approach* e da sua aplicação nas operações de gestão de crises a desempenhar pela Aliança, como também nas parcerias em que se insere. Na linha da Cimeira de Lisboa foi frisado que os meios militares não eram, por si só, suficientes para lidar com os desafios atuais à segurança⁵⁰. Acrescenta, ainda, o estabelecimento de uma capacidade de gestão de crises, tanto na sede da NATO como no *Allied Command Operations* (ACO).

⁵⁰ Vide parágrafo 18 de “Chicago Summit Declaration”, a Maio de 2012, disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm#unscr1612

3.2 Conceptualização

Considerando os problemas e desacordos identificados na seção anterior, não será uma surpresa que a NATO seja uma das organizações que menos progresso atingiu a nível estratégico. Com o acordo para o *Action Plan* conseguido apenas na Cimeira de Bucareste, não foram ainda adotadas novas doutrinas, treinos, procedimentos de planeamento, para corresponder aos requisitos da *Comprehensive Approach*. Não obstante, a doutrina existente no CIMIC (Civil-military co-operation) e no PSO (Peace Support Operations) contém já alguns princípios exigidos para a implementação do CA, o que permite trabalhar na sua doutrina, treino e partilha de informação (Jakobsen 2008).

Posteriormente, a NATO preocupou-se em traduzir o CA na sua doutrina operacional, através do *Allied Joint Publication-01(D)*⁵¹ (AJP-01(D)) , onde evidenciam a aplicabilidade do CA, na gestão de crises:

- A nível político e estratégico, em que a NATO se concentra em ganhar confiança e compreensão mútua com outros atores internacionais
- A nível operacional - a prioridade é cooperar com outros atores internacionais no planeamento geral das operações em que é necessária uma interação civil-militar;
- No teatro de operações – as forças de comando da NATO devem conduzir uma cooperação e coordenação eficazes com as autoridades locais e outros atores internacionais, na execução das operações.

Estes três níveis devem trabalhar de forma complementar para conseguirem atingir o sucesso pretendido nas missões. Seguidamente, enumeramos os três objetivos necessários para uma prossecução bem-sucedida do CA, segundo os parâmetros da NATO:

⁵¹Vide *Allied Joint Publication-01(D)*, relatório completo disponível em:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33694/AJP01D.pdf

- Aplicação coerente dos instrumentos de gestão de crises da Aliança, incluindo os procedimentos de planeamento políticos e militares;
- Melhoria da cooperação prática da Aliança, a todos os níveis, com parceiros como a ONU e outras organizações internacionais, as ONG's, organizações governamentais, assim como com outros atores locais e de planeamento e condução de operações;
- Reforçar a capacidade da Aliança no apoio militar nas operações de estabilização e de reconstrução, em consonância com outros atores.

Operações recentes da NATO sugerem que um plano militar tem mais probabilidades de ter sucesso quando agrupado numa resposta holística, baseada em conhecimento partilhado do problema e um comprometimento global para a sua resolução. Implementar a *Comprehensive Approach* requer sensibilidade, conformidade, respeito, confiança, paciência, assim como determinação para colaborar com todos os atores, militares ou civis, a todos os níveis (NATO 2010b).

3.3 O Poder Civil-Militar

Hodiernamente, a questão sobre a importância do poder militar na resolução dos objetivos políticos é deveras importante. As ameaças globais à segurança constituem problemas que dificultam a aplicação de métodos pré-estabelecidos: primeiramente, as ameaças ditas não tradicionais provêm mais de desenvolvimentos sociais do que de decisões governamentais, forçando assim os estrategistas a repensar instrumentos tradicionais de gestão de crises como a intervenção militar; em segundo lugar, duas características importantes da atual política de segurança são a imprevisibilidade e a incerteza, uma vez que as motivações, intenções e capacidades dos adversários não-estatais são muitas vezes desconhecidas. Além disso, calcular o impacto dos acontecimentos num determinado local do mundo, sem ter à partida um vislumbre da ameaça é muito difícil, fazendo com que se possa cair quer na sobrevalorização da ameaça, quer no medo constante, quer na condescendência.

Na transição de risco de uma guerra nuclear para as ameaças múltiplas e difusas dos tempos atuais, o poder militar tem sido frequentemente questionado e desvalorizado, sendo que, muitas vezes, não consegue dar resposta aos problemas políticos e de segurança com que é confrontado. Quer nos deparemos com o terrorismo, Estados Falhados, proliferação de armas de destruição maciça, desastres naturais e a escassez de recursos, entre tantas outras crises internacionais, a conclusão é unânime: a resposta para os problemas advém de uma resposta cuidadosa e meticulosa de instrumentos de “*soft*” e “*hard*” power.

Atualmente, a maioria dos riscos e ameaças requerem uma estratégia multidimensional, que assente numa cooperação diplomática, financeira, económica, de partilha de informações, etc, e não apenas no uso da força militar. Como referido anteriormente, no novo Conceito Estratégico é realçada a necessidade de aumentar a cooperação entre atores militares e civis. No Seminário em Helsínquia, o então Secretário-geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, declarou que:

*“In today’s world, we have to realise that the military is no longer the complete answer... We have to understand that the only way forward is to coordinate and cooperate with others.”*⁵²

Segundo Petersen e Binnendijk⁵³ existem dois ativos distintos, mas relacionados, para preparar a NATO como uma organização que trabalha mais de perto com um *Comprehensive Approach* – forças militares e capacidades civis.

Primeiro, os comandos da NATO devem determinar os recursos militares necessários para atingir a estabilidade inicial e o retorno de serviços essenciais na esteira imediata das operações militares. São ativos como a polícia militar, CIMIC (Civil Military Cooperation), engenheiros de construções e pessoal médico. Estas forças têm como missão moverem-se para áreas em conflito e trabalharem com as forças de combate que ainda estão no terreno, providenciando segurança pública, *governance* temporária e garantindo os serviços básicos.

Segundo, as organizações militares da NATO devem ser capazes de preparar e conduzir missões civis-militares integradas. Contudo, para tal ser exequível, requer que haja uma vasta partilha de informação, métodos de planeamento abrangentes, processo de integração e apoio operacional. O apoio militar a agências civis pode ser bastante extensivo e normalmente requer recursos como veículos, abrigo, comunicações, segurança, etc.

No contexto atual é fundamental que a NATO tenha capacidades para trabalhar com atores civis, com um nível de comunicação eficiente. Quando coopera com outras organizações ou Estados, a NATO deve desenvolver, em conjunto com os respetivos atores, um “*memorandum of understanding*”⁵⁴ para possibilitar o planeamento e desenvolvimento de capacidades, para além do trabalho específico para aquela crise. Para qualquer cooperação civil-militar é essencial uma ligação institucional quer a nível técnico como operacional, e

⁵² Rasmussen, Anders F., (2010) Speech at the Strategic Concept Seminar in Helsinki. Obtido em 12 de Janeiro de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_61891.htm

⁵³ Petersen, Friis & Binnendijk, Hans (2008). *From Comprehensive Approach to Comprehensive Capability*. Em *Nato Review* (Março ed.). Obtido em 10 de Janeiro de 2017, de <http://www.nato.int/docu/Review/2008/03/ART7/EN/index.htm>.

⁵⁴ *Idem*

idealmente também a nível estratégico. As forças militares têm de trabalhar em conjunto com os grupos civis de forma a providenciar segurança e recursos necessários para que as missões sejam bem-sucedidas. O planeamento civil-militar deve intervir tanto nos desafios de gestão de crises como de manutenção de paz e saber defrontar os problemas de cada tipo de missão.

Contudo, ainda no seguimento da abordagem de Petersen e Binnendijk⁵⁵ existem várias dificuldades na mobilização dos recursos civis. O primeiro deve-se ao facto de, ao contrário dos recursos militares, os meios civis não estão tão rapidamente disponíveis para mobilização nos tempos de crise. Este problema poderia ser resolvido com a instalação de “*standing civilian corps*” para uma resposta rápida internacional. Para preparação destes recursos requer-se que haja treino apropriado e informação providenciada para que sejam o mais eficiente possível.

Outro problema enunciado diz respeito ao crime organizado que muitas vezes preenche o vazio no governo no momento imediato ao fim do combate. Cabe às capacidades civis lidar com esta ameaça desestabilizadora generalizada. Desta forma, é necessário um planeamento especializado e acesso à informação contínua tanto da aplicação do direito internacional como do governo local.

Consequentemente, uma tarefa crítica na resolução de crises é a de treino policial. Mais uma vez, a cooperação civil-militar será o fator chave do sucesso.

Um outro obstáculo é a barreira cultural entre as diferentes nações e entre cada organização civil ou militar, que tem a sua própria cultura. As ONG’s têm uma cultura de imparcialidade, essencial para a sua eficácia e proteção. As organizações militares não devem, por isso, comprometer a imparcialidade das organizações em questão. No entanto, de forma a quebrar barreiras entre os parceiros militares e civis, cabe à NATO empenhar-se num treino integrado, na educação, exercícios e planeamento para membros das duas áreas que poderão trabalhar juntos.

⁵⁵ Petersen, Friis & Binnendijk, Hans (2008). *From Comprehensive Approach to Comprehensive Capability*. Em *Nato Review* (Março ed.). Obtido em 10 de Janeiro de 2017, de <http://www.nato.int/docu/Review/2008/03/ART7/EN/index.htm>.

Por último, concluem que, quanto mais eficaz forem as equipas civil-militar, mais rápido a operação segue para as fases subsequentes, reduzindo o tempo de mobilização, os custos e o número de vítimas. Por isso, é do interesse de todas as partes envolvidas na gestão de crise tornar os seus esforços mais eficientes para uma *comprehensive approach*.

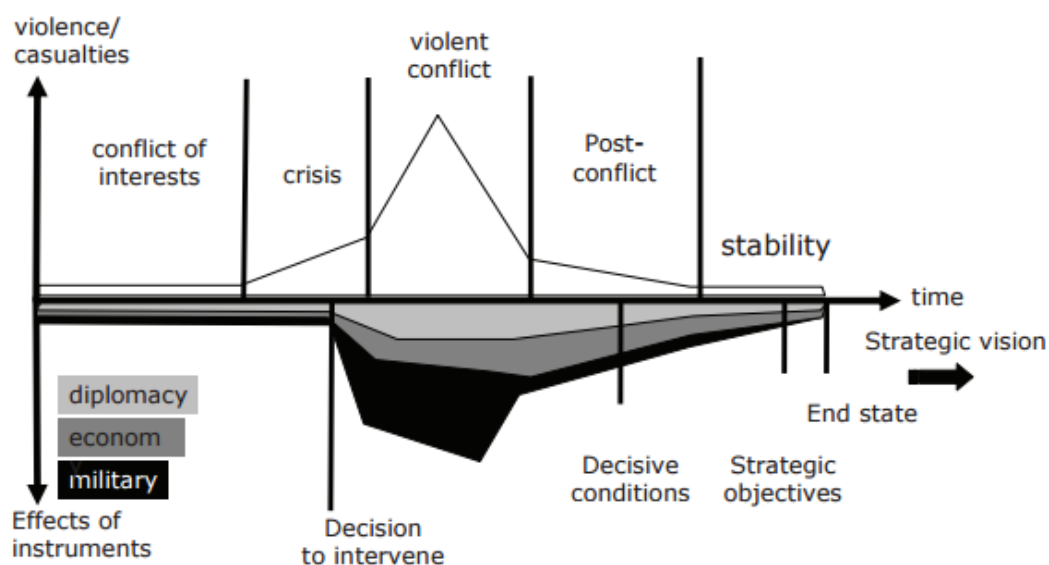


Figura 8 - O *Comprehensive Approach* como modelo de resposta (RDDC, 2009)

Como podemos observar na figura acima, existe não só uma sobreposição de várias áreas (diplomática, socioeconómica e militar) como também a coordenação dos esforços entre elas para alcançar condições decisivas em cada fase do conflito. O decréscimo de violência está dependente da combinação das atividades dos atores envolvidos, da sua colaboração e coordenação. As duas primeiras etapas pertencem ao nível tático e as últimas duas ao operacional. A coordenação perfeita será quando quer os atores militares quer os civis trabalhem em conjunto, e não em paralelo, com o intuito de atingir os efeitos coincidentes. Para uma paz sustentada é necessário a existência da segurança militar e dos esforços civis para promover a reconciliação, reconstrução e desenvolvimento.

Contudo, existe uma falta de consenso do seio da NATO desde o aparecimento do conceito de *Comprehensive Approach*. Primeiramente, é apontada a questão das competências civis. Para os países que são ambos membros

da Aliança como da União Europeia, a partilha de tarefas deve ser clara entre as duas organizações. Implica, então, que a NATO não deve intervir em aspetos civis de gestão de crises, até agora liderados pela UE, que detém as capacidades de gestão de crises já institucionalizadas na organização (Wendling 2010).

O segundo ponto de discórdia é o facto de, para conseguir os recursos necessários para a CA, a NATO aumentou significativamente o orçamento. Ao construir hospitais, estradas, etc, a NATO financia atividades dispendiosas num contexto de crise.

Por fim, existem discussões sobre como posicionar o EBAO em relação à CA. Ambos têm como objetivo melhorar a eficácia e eficiência do planeamento da NATO e a conduta das operações de gestão de crises, juntando esforços civis e militares. Todavia, alguns membros tentam manter uma distinção clara entre os conceitos, usando o EBAO como conceito interno da NATO e a CA como um conceito internacional para o qual a NATO pode contribuir.

É importante então salientar que o CIMIC surge como facilitar para a abrangência necessária entre as forças militares da NATO e os atores civis, numa ação coordenada para a resolução da crise. De seguida abordaremos novamente o assunto, pois como veremos é essencial para uma boa gestão de crises.

3.4 Gestão de Crises

*“Crisis management is one of NATO’s fundamental security tasks. It can involve militar and non-military measures to adress the full spectrum of crises- before, during and after conflits – as outlined in the 2010 Strategic Concept.”*⁵⁶

O papel da NATO na gestão de crises ultrapassa as operações militares que tenham por objetivo impedir e defender o território da Aliança contra as ameaças, e garantir a segurança da população. Uma crise pode ser política, militar, humanitária e pode emergir de um desastre natural ou de consequência de uma perturbação tecnológica (NATO 2015).

O envolvimento da Aliança depende ainda da natureza, da dimensão e da gravidade da crise. Se, em alguns casos a crise pode ser prevenida através de diplomacia, noutros a situação requer medidas mais robustas. A NATO detém capacidade para lidar com um grande espectro de operações, dentro de dois distintos âmbitos:

- 1) Defesa Coletiva - operações no âmbito do Artº 5, em que o ataque a um dos países membro é considerado um ataque contra todos, sendo obrigatório uma tomada de medidas formal;
- 2) Crises de fora do âmbito do Artº 5 (non-Article 5) – operações que contribuem para a prevenção e resolução de conflitos, na persecução dos objetivos declarados da Aliança. São disso exemplo operações de *peacekeeping*, *peace enforcement*, assim como situações de pós-conflito, operações humanitárias e de reconstrução.

Em 2010, no âmbito da *Allied Joint Doctrine* (AJP-01(D)), tendo em conta que a gestão de crises havia já sido incorporada como tarefa fundamental da NATO no Conceito Estratégico de 1999, e tendo por base os ataques terroristas sofridos por alguns estados, a Aliança desenvolveu “*crisis management arrangements, militar capabilities, and civil emergency planning procedures*”⁵⁷, sendo aprovado

⁵⁶ Vide *Crisis Management*, disponível em:
http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49192.htm?selectedLocale=en

⁵⁷ Vide *Allied Joint Doctrine* (AJP-01(D)), disponível em:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33694/AJP01D.pdf

o desenvolvimento do *NATO Crisis Response System* (NCRS) e do *Civil Emergency Planning* (CEP), para o apoio a operações em caso de emergência civis. A Aliança poderia, desta forma, apoiar operações de *peacekeeping* ou outro tipo de operações, caso-a-caso, sob a autoridade do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou da OSCE, aproveitando as suas capacidades e recursos.

Quando ocorre uma crise, a NATO recorre ao *NATO Crisis Management Process* (NCMP), somatório dos mecanismos de tomada de decisão política da Aliança com o *NATO Crisis Response System* (NCRS), em vigor desde 2005. O sistema atual não permite que nenhuma decisão no planeamento ou no destacamento de forças militares seja tomada sem autorização política. O principal organismo de tomada de decisões políticas é o *North Atlantic Council* (NAC), que permite o intercâmbio de *intelligence*, informação e outros dados, compara perceções e abordagens, harmonizando os pontos de vista.

No terreno, o NAC é apoiado por comités especializados, tais como o *Operations Policy Committee*, o *Political Committee*, o *Military Committee* e o *Civil Emergency Planning Committee*. Também os sistemas de comunicação da NATO, incluindo o *Situation Center* (SITCEN), recebem, trocam e difundem informação política, económica e militar todos os dias.

3.5 NATO Crisis Response System - NCRS

De acordo com o documento AJP-01(D), o propósito do NCRS seria o de proporcionar a preparação e apoio necessários nas situações de prevenção de conflitos e de gestão de crises, no âmbito das operações Artº5 e não-Artº5. A Aliança estaria assim preparada para intervir, caso-a-caso, de acordo com o planeamento prévio, de forma coordenada.

Para a composição do NCRS, foram estabelecidas as linhas do *NATO Crisis Response System Manual* (NCRSM), tendo como objetivo fornecer um compêndio dos componentes do NCRS e descrever, em detalhe, os procedimentos para o seu

uso em tempo de crises.⁵⁸ O NCRSM também serve como uma base para os estados membros da Aliança desenvolverem sistemas nacionais paralelos que, tendo por base essa compilação de procedimentos, obedeceriam a uma mesma linha orientadora a usar num período de crise. O NCRSM foi desenhado a partir de cinco componentes complementares⁵⁹:

- 1) Opções Preventivas – orientações abrangentes para consideração dos comités da NATO com responsabilidades designadas na gestão de crises;
- 2) Medidas de resposta à crise (*Crisis Response Measures*) – ações pré-planeadas e detalhadas, disponíveis para implementação imediata nos níveis apropriados;
- 3) *Counter Surprise* – ações civis e militares que têm de ser tomadas rapidamente para assegurar a segurança das forças, populações e instalações, tanto militares como civis, em caso de ataque, com tempo de aviso limitado;
- 4) Sistema de alerta da NATO – Medidas contra o terrorismo e sabotagem que podem ser adotadas pela NATO e pelos estados membros, para fazer face a ameaças à segurança.
- 5) *Counter aggression* – ações destinadas às missões Artº5, representando a transição para o destacamento autorizado das forças militares da NATO.

No documento em análise, ao nível do processo de gestão de crises é salientado que no surgimento de uma crise, o processo desenvolvido pela NATO consiste num conjunto de fases, que normalmente corresponde aos ciclos da crise:

⁵⁸ Tradução livre do autor – “The aim of the NATO Crisis Response System Manual (NCRSM) is to provide a compendium of the NCRS components and to describe, in detail, the procedures for their use in times of crisis.” Texto original disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33694/AJP01D.pdf

⁵⁹ Allied Joint Doctrine – AJP-01(D), Section II - The NATO Crisis Response System, NATO's Components of the NATO Crisis Response System, p. 4-4, 0414. Disponível em <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/C45D7AE8-ED47-40D3-8018-767DA039C26A/0/AJP01D.pdf>.

- 1) “Phase 1. Indications and Warning (I&W) of a potential or actual crisis;
- 2) Phase 2. Assessment of the developing, or reassessment of an ongoing crisis situation, and of its potential or actual implications for Alliance security;
- 3) Phase 3. Development of recommended response options to support NAC decision making throughout the crisis;
- 4) Phase 4. Planning;
- 5) Phase 5. Execution of Council decisions and directives;
- 6) Phase 6. Transition and Termination of NATO’s Crisis Management Role.”⁶⁰

O processo tem início com a advertência de uma potencial crise ou de uma crise já em desenvolvimento, com uma primeira vigilância direta por parte da NATO e a consideração de uma possível resposta política ou diplomática. Segue-se uma análise dessa crise, iniciada uma estimativa político-militar (PME) pelo Conselho e as implicações para a segurança da Aliança. Nesta fase, o NAC requer ao SACEUR o desenvolvimento de uma resposta estratégica. Com base no processo PME, são esperadas as recomendações feitas pelo NAC sobre as opções de resposta do tipo de intervenção e concretização do seu planeamento. O SACEUR desenvolve o Conceito de Operações (CONOPS) e, posteriormente, o Plano de Operações (OPLAN), submetendo-os ao Comité Militar para consideração e aprovação do NAC. As decisões políticas da NATO sobre intervir numa crise são analisadas pelo NAC. O *output* do NAC baseia-se num amplo consenso entre todos os países membros e algumas organizações internacionais, como a ONU, sobre o que será realista atingir, por quem e em que linha temporal. São então realizados fóruns de consulta com os parceiros, onde existe uma partilha de dados, informação e *intelligence*, para debater pontos de vista e finalizar uma tomada de decisão coletiva.

⁶⁰ Allied Joint Doctrine – AJP-01(D), Section II - *The NATO Crisis Response System, NATO’s Components of the NATO Crisis Response System*, p. 4-5, 0414. Disponível em <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/C45D7AE8-ED47-40D3-8018-767DA039C26A/0/AJP01D.pdf>.

De seguida, a NATO põe em prática a execução da missão e constrói avaliações sobre a operação em curso, a fim de avaliar o desenvolvimento das mesmas. As Revisões Periódicas sobre a Missão (PMR) permitem elaborar recomendações das diretivas tomadas, para análise do NAC e do Comité Militar. Por fim, o processo de transição para as autoridades apropriadas, permite, assim, concluir a tarefa da gestão de crises da NATO e a retirada progressiva das forças do local.

O NCRS é um sistema integrado, que atua por base num sistema de alerta precoce, como observámos anteriormente, em medidas preventivas da NATO e numa panóplia de opções de resposta militar.

3.6 Comprehensive Crisis and Operations Management Center (CCOMC)

Na sequência da Cimeira de Lisboa e do Novo Conceito Estratégico da NATO, os Estados Membros apelaram à modernização da forma como a Aliança gere a sua atividade na gestão de crises. Como lição aprendida do Afeganistão, foi estabelecido a 4 de Maio de 2012 o *SHAPE Comprehensive Crisis and Operations Management Center* (CCOMC). O CCOMC constitui uma abordagem mais compreensiva e coerente para a execução da missão por parte da estrutura militar, melhorando a capacidade da NATO de garantir efeitos estabilizadores e de reconstrução.

Esta nova organização dentro do SHAPE tem como fim “*all thinking, planning and acting strategically and comprehensively across multiple crises and operations simultaneously*”⁶¹. Capacita a Aliança nas operações de gestão de crises, proporcionando uma direção de Comando e Controlo para as operações, a análise global do ambiente de segurança e uma avaliação e planeamento de crise,

⁶¹ NATO (2016a) *Military Committee visit the Comprehensive Crisis and Operations Management Centre (CCOMC) and NATO's Computer Incident Response Capability (NCIRC) Technical Centre*. Bélgica. Obtido a 31 de Janeiro de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_135726.htm?selectedLocale=en.

ao incorporar assessores civis, militares e de organizações internacionais. O CCOMC é constituído por cinco grupos de trabalho: *Crisis Identification*, *Current Operations*, *Estimations and Options*, *Response Diretion* e *Crisis Review*.

Operando paralelamente com o NCRS ainda não existe a indicação se o substituirá. Os processos de gestão de crise são semelhantes, diferenciando-se o CCOMC pelo uso do *Comprehensive Approach*, quer na compreensão abrangente da crise, a gestão de transição e lições aprendidas, e atribui cada fase do procedimento a um grupo de trabalho em estreita ligação com os restantes.

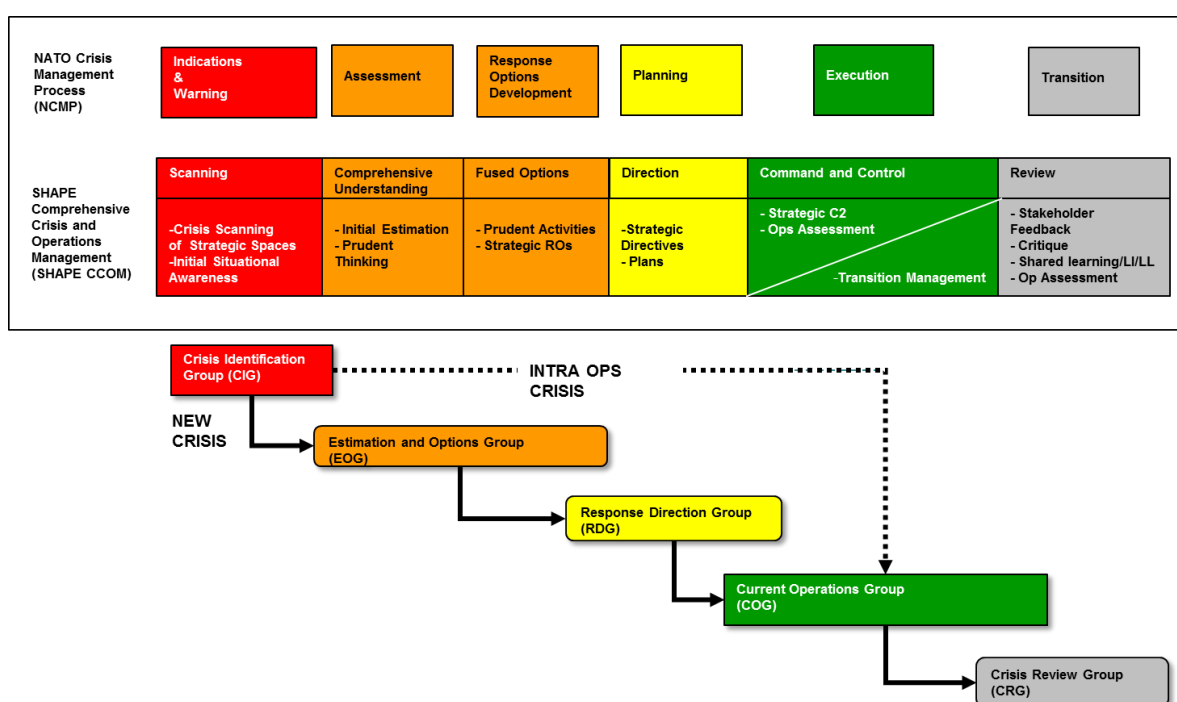


Figura 9- Comparação entre o NCMP e o Processo do CCOM (Wesseling 2016)

Seguidamente, abordaremos um caso prático de aplicação da Comprehensive Approach no terreno. Analisaremos o exemplo do Afeganistão por ser a primeira missão a tentar implementar o conceito, metodologia e operacionalização da abordagem.

3.7 Estudo de Caso: Afeganistão

A cooperação entre vários atores é sempre mais concreta no nível operacional que nas sedes das organizações. Ao estudar a *Comprehensive Approach* nas operações de gestão de crises na Aliança Atlântica é necessário compreender a sua aplicação. Escolhemos o exemplo do Afeganistão, visto ser onde mais progressos foram feitos para a adoção da CA. Sob o Mandato do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a ISAF é uma coligação NATO liderada pelos EUA.

Estabelecida nos Acordos de Bona, sobre a tutela do Conselho de Segurança das Nações Unidas, através da Resolução 1386 de 20 de Dezembro de 2001, foi criada a *International Security Assistance Force* (ISAF). Inicialmente liderada por alguns países aliados com rotatividade, o comando foi assumido pela Aliança, a partir de 11 de Agosto de 2003, tornando-se na primeira intervenção formal da NATO fora da Europa. A ISAF operou em conjunto com a missão política da ONU, a UNAMA.

A missão ISAF delineou oficialmente a intenção de seguir uma estratégia de ajuda ao governo afegão, baseada na *Comprehensive Approach*. Tinha como objetivos manter a segurança, reconstruir o país, restaurar as forças armadas e a polícia, prossecução do Primado do Direito e a restituição de um ambiente favorável para umas eleições livres e justas. Os objetivos mencionados relacionam-se com os fundamentos da gestão de crises estabelecidos pela Aliança, abrangendo os instrumentos civis, políticos e militares, no planeamento e na condução das operações, numa persecução por uma CA.

Primeiramente, a integração de atores internacionais e locais para implementar a CA é feito através de atividades de treino das forças policiais e das Forças Armadas afegãs. Estima-se que, até 2014, a NATO tenha treinado 240 mil soldados (Wendling 2010). Contudo, existem algumas dificuldades em treinar atores locais, nomeadamente por fatores como o abuso de drogas, iliteracia e corrupção.

Outros objetivos da intervenção centravam-se no desarmamento de milícias e na reforma do sistema de justiça, proporcionando a realização de eleições livres e o combate às redes de narcotráfico.

Todavia, a Resolução 1386⁶² não indicava como é que estas tarefas seriam desempenhadas. No terreno, a NATO acabou por desenvolver a missão em cinco fases, até à sua retirada e, consequente, passagem de responsabilidades para o governo Afegão.

A primeira fase, de avaliação e preparação, coincidiu com a operação inicial centrada em Kabul, consistindo no domínio norte do território entre 2003 e 2004. A Fevereiro de 2005, a NATO anunciou a expansão da ISAF para Oeste e, mais tarde, nesse ano, a Sul, estendendo-se quase à totalidade do território afegão durante 2005 e 2006. Seguidamente, a Aliança centra-se na estabilização, no controlo das forças militares internacionais em todo o território e o reforço das tropas no terreno. Por último, dá-se a retirada do terreno, e consequente fim da missão⁶³.

Na opinião de Peter Jakobsen, o quartel-general da NATO deu alguns passos que permitiu à missão ISAF implementar a *Comprehensive Approach* em Kabul. O envio do *Senior Civilian Representative* (SCR), representante da liderança política da organização, em 2003 para a cidade de Kabul simboliza o início do processo. O SCR atuava em conjunto com o comandante da ISAF (COMISAF), de forma a assegurar a adoção da CA nas suas atividades, e garantir a cooperação com o governo afegão, a sociedade civil, organizações internacionais e ONG's presentes no terreno. Todavia, o SCR à disputa de competências com o COMISAF e com as representações diplomáticas, fez com que se tornasse um desafio a representação de uma “voz única” nos organismos de coordenação em que estavam representados.

A segunda iniciativa da CA deu-se em Março de 2006 com a inclusão de dois assessores para o desenvolvimento (DEVADS) na equipa do então COMISAF

⁶² Vide UN Security Council Resolution 1386, disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/55/PDF/N0170855.pdf?OpenElement>.

⁶³ Vide “*ISAF’s mission in Afghanistan (2001-2014)*”. Obtido a 15 de Janeiro de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm.

David Richards, a título *ad hoc* e sem institucionalização. Em Dezembro do mesmo ano, o estabelecimento do Fundo de Ajuda Humanitária Pós-Operações da ISAF (POHRF) pode ser considerado como um instrumento de CA, no sentido que permite aos líderes da ISAF proporcionar assistência humanitária, em conformidade com os Acordos de Oslo e após operações militares consideráveis, em que não existam alternativas civis.

No Verão de 2007 foi estabelecido o *Comprehensive Approach Team* (CAT), que se reunia regularmente, congregando as forças da ISAF, da UNAMA, outras agências da ONU e as ONG's. A CAT constituía um fórum para *networking* e partilha de informação entre as entidades mencionadas.

Por último, o autor defende que o verdadeiro contributo da NATO para o uso do *Comprehensive Approach* no Afeganistão corresponde às *Provincial Reconstruction Teams* (PRT). Pela primeira vez introduzida pelos EUA, a partir de 2002, foram adotadas por outros países também envolvidos em missões ISAF no Afeganistão. Ao contrário do CIMIC que tem como objetivo apoiar as missões militares, a ideia das PRT's era utilizar pequenos grupos civis-militares na promoção de objetivos mais abrangentes no terreno: expandir a legitimidade do governo central de Kabul para outras regiões e garantir a segurança, apoiando o setor securitário e facilitando o processo de reconstrução. As PRT's eram operadas por uma única nação ou por uma coligação de duas ou mais nações (NATO 2007). A Aliança tomou conta de todas as PRT's no Afeganistão em 2006.

Com o objetivo geral de criação de um ambiente seguro e estável para o governo afegão, foi adotado um *Operation Plan* (OPLAN), com as designadas "*stability and security operations*". As "*stability operations*" eram desenvolvidas pelas PRT's, enquanto as operações de segurança seriam desempenhadas por forças mais fortes e mais capacitadas, com o intuito de assegurar um ambiente seguro para as PRT atuarem.

Estes grupos civis-militares são constituídos por militares, conselheiros políticos e especialistas de desenvolvimento que dependem das suas capacidades de negociação e do consentimento dos locais para o sucesso, sendo uma equipa

mais diplomática que militar. Por isso, não tem equipamento nem permissão para intervir nos conflitos locais nem para tomar ações contra os Talibãs. A missão é “*to assist the Islamic Republic of Afghanistan to extend its authority in order to facilitate the development of a stable and secure environment in the indentified area of operations, and enable SSR and reconstruction efforts.*”⁶⁴. Na Cimeira de Estrasburgo-Kehl (2009), os Aliados reforçaram a conveniência de aumentar a componente civil, destacando a necessidade de capacidades flexíveis e projetáveis, capazes de permitir a atuação no terreno, na vizinhança ou à distância. Neste cenário surgiram, por um lado, os defensores de uma NATO de alcance global e, por outro, os defensores de uma NATO regional.

A forma de atuação depende das condições de segurança do local em que se encontra a PRT's e do tipo de liderança que existe. Não existe nenhum conceito acordado de operações ou de uma estrutura operacional que permita ao ISAF conduzir as suas missões de forma coerente no terreno. Como referimos, tanto a composição como os objetivos e meios de cada PRT divergem. Por um lado, diferem mediante a localização e as necessidades específicas em matéria de segurança e de desenvolvimento de uma região em particular. Por outro distinguem-se em termos de práticas e culturas militares dos Estados contribuintes, existindo restrições nacionais sobre o modo de utilização das forças. As restrições refletem as diferenças entre os Estados contribuintes na forma de encarar o problema e manifestam-se nas culturas organizacionais das suas forças armadas (Maley 2007). Desta forma, os interesses particulares dos atores ganham muitas vezes influência sobre a eficácia do *Comprehensive Approach* da NATO na missão no terreno.

As missões ISAF contribuíram também para a criação, treino e fornecimento de equipamento do *Afghan National Army* (ANA) que viria a assumir progressivamente as responsabilidades no território.

⁶⁴ NATO (2007) *ISAF PRT Handbook, Edition 4*, p.3. Obtido a 15 de Janeiro de 2017, de <https://info.publicintelligence.net/ISAF-PRThandbook.pdf>.

A resistência Talibã resultou por ser persistente e forte, pelo que a manutenção e alargamento da segurança do território provou ser uma tarefa complexa. A impossibilidade da NATO de fornecer uma segurança satisfatória aos atores civis que cooperavam nas missões debilitou os esforços conjuntos. A deterioração da estabilidade afegã e o envolvimento da NATO em atividades de reconstrução e humanitárias resultou na relutância dos atores civis, quer organizações, quer a população ou o próprio governo afegão em cooperarem num modelo de *Comprehensive Approach* com a ISAF. Citando Peter Dahl Thruelsen “*the only developmnet the population saw were small-scale projects implemented by ISAF PRT and different Civil Military Cooperation (CIMIC) elements. Failure to attract NGOs to the ADZ⁶⁵s is primarily due to the NGO’s perceptions of an insuficiente level of security for them to carry out their work.*”⁶⁶

Um dos obstáculos identificados para o impedimento do sucesso foi derivado de as componentes militares das PRT’s poderem ser restringidos por múltiplas *national caveats*, escritas ou apenas conhecidas no território. Se existem restrições formuladas, há que tomar nota de todas antes de considerar o uso de força. As componentes civis estarem fora da cadeia de comando do ISAF é outro dos impedimentos (Jakobsen 2008).

Na cimeira de Lisboa foi firmada a fase de transição, com os líderes da Aliança a acordarem a lista de princípios que, a partir de 2011, guiou a transferência gradual da responsabilidade da segurança para a ANDSF, completando-se em Dezembro de 2014, quando as operações ISAF acabaram e os Afegãos assumiram a responsabilidade total da segurança.

Contudo, como acordado entre os Aliados, parceiros e o governo afegão na Cimeira de Chicago (2012) e reafirmado na Cimeira de Gales (2014), uma missão não-militar da NATO continua a cooperar para o desenvolvimento das forças de segurança afegãs, mesmo depois do fim da missão ISAF. A Dezembro de 2014 o Conselho de Segurança das Nações Unidas adota unanimemente a Resolução

⁶⁵ ADZ – Afghan Development Zones

⁶⁶ Thruelsen, Peter D. (2007) NATO in Afghanistan – What lessons are we learning and are we willing to ajust?. Copenhaga: DIIS Report:14, p. 12. Obtido a 7 de fevereiro de 2017, de http://pure.diiis.dk/ws/files/61307/DIIS_2007_14_UK_F_WEB.pdf.

2189, apoiando a *Resolute Support Mission* (RSM). Lançada a Janeiro de 2015⁶⁷, as RSM providencia treino, aconselhamento e assistência nas atividades securitárias ao nível das instituições nacionais e nos comandos das forças policiais e militares (ANDSF⁶⁸). Em Julho de 2016, na Cimeira de Varsóvia, a Aliança reafirmou a sua presença civil no Afeganistão e em manter as RSM⁶⁹, continuando a ajudar as instituições de segurança afegãs a tornarem-se autossuficientes. Esforços estão já a ser feitos pela NATO e os seus parceiros para que o trabalho em curso possa ser desenvolvido até finais do ano 2020.

⁶⁷ Vide Figura 12 - Cronograma das missões ISAF, página 112

⁶⁸ Afghan National Defense and Security Forces (ANDSF).

⁶⁹ Vide artigo completo *NATO and Afghanistan* (2016). Obtido em 22 de Janeiro de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm?selectedLocale=en.

3.8 Considerações

Perante uma guerra de cariz subversivo⁷⁰ a Aliança revela desafios a ultrapassar nas suas dinâmicas políticas e militares. Existe a necessidade de um melhor enquadramento da situação, de uma maior coordenação e cooperação entre a componente política, militar e civil na busca pela segurança, estabilidade e desenvolvimento do território. Uma abordagem holística, um *Comprehensive Approach* mais eficiente, que englobe a NATO, a ONU, a União Europeia, assim como outras organizações internacionais, organizações não-governamentais e organizações locais.

Operacionalmente, o excesso de burocratização do CA no Afeganistão condicionou não só a prática de Bruxelas com os procedimentos operacionais *standard*, como também as relações entre os parceiros.

A NATO, tradicionalmente, desempenhava a componente militar nas crises em que se envolve, contudo, a inexistência de uma *unity of effort and purpose*, desde o início da crise, resultou num insucesso das operações de estabilização e reconstrução. No Afeganistão, pela sua especificidade e segurança, a NATO viu-se forçada a responder a exigências que, normalmente, estão a cargo de organizações civis, seja de reconstrução, de boas práticas políticas, criação de instituições políticas e judiciais, etc. Assim, a Aliança iniciou a implementação das PRT's e de uma aproximação à população que, numa lógica de *Comprehensive Approach*, seria a chave para a operação em curso.

Contudo, é importante reduzir o número de nações que lideram as PRT's, resultando numa melhoria da coerência e da eficácia do *Comprehensive Approach*. As nações líderes devem providenciar uma equipa conjunta civil-militar, fundos adequados para reconstrução e desenvolvimentos, e a capacidade de identificar e aplicar as lições aprendidas (Jakobsen 2010).

⁷⁰ “A guerra subversiva surge nos manuais militares como “a luta conduzida no interior de um território, por parte da população, ajudada e reforçada ou não do exterior, contra a autoridade de direito ou de facto, com o fim de, pelo menos, paralisar a sua acção”, in Garcia, Francisco Proença (2010) *Da Guerra e da Estratégia – A nova Polemologia*. Lisboa: Livros e Revistas, Lda.

Por fim, a NATO deveria criar um *website*, conduzido pela ACT de forma permanente, aumentando a partilha de informação com as ONG's e as organizações civis que operavam no Afeganistão. O *website* contribuiria para o melhoramento das relações pois estariam a partilhar o que a organização tanto valoriza: informação. Na missão afegã é também notória a importância da comunicação estratégica. Explicar o porquê das ações e as metas a atingir é crucial para justificar a missão junto da opinião pública e das populações locais.

Capítulo IV – Duas orientações opostas

Após a desconstrução do conceito da CA na Organização do Tratado do Atlântico Norte e na Organização das Nações Unidas, cumpre expor as suas diferenças e os seus pontos de encontro. Recusando a comparação das duas abordagens, é possível percecionar duas linhas de desempenho divergentes, que asseveram características peculiares aquando da gestão de crises:

NATO – empenhada na contribuição para a CA, na gestão de crises, num processo externo, como parte integrante de uma comunidade internacional, e na sua capacidade para estabilização e reconstrução; desenvolvimento de capacidades civis modestas.

ONU- consolida a CA através da *Integrated Approach*, num processo interno, com uma estrutura própria nas operações de paz, as *Integrated Missions*; coordenação multidimensional (política, segurança, desenvolvimento, Estado de Direito, direitos humanos e humanitária).

A não exclusividade da CA a uma organização remete para um método de gestão de crises que pode ser partilhado por todos os atores, em que as políticas, capacidades e estruturação de cada um são essenciais para uma implementação eficaz de uma estratégia abrangente mas integrada. A distinta conceptualização da NATO e da ONU culmina nesta premissa, mas através de instrumentos, capacidades e *modus operandi* díspares.

A natureza e a evolução das duas organizações estão intimamente relacionadas com as diferentes abordagens para a CA. A NATO, desde a sua fundação em 1949, que é uma aliança político-militar, com o propósito de salvaguardar a segurança e a liberdade dos seus estados membros. Na eventualidade do insucesso dos esforços diplomáticos, a organização tem capacidade de empreender operações de gestão de crise.

A abordagem adotada resulta de uma maturação do *Effects Based Operations* (EBO), delineando a utilização da CA para uma lógica militar, apoiada pela parte política.

Na Organização das Nações Unidas, o percurso para atingir a coerência dos esforços das suas diferentes organizações para consolidar a paz conduziram a um esforço integrado. O processo foi longo, com um contínuo melhoramento e expansão, modificando a natureza das operações de paz, desde a sua gênese. O resultado do diagnóstico das principais falhas nas operações foram, em grande parte, consequências da falta de coordenação das entidades que fazem parte da organização.

A ONU procurou solucionar as causas das crises humanitárias e não só as suas consequências. Procurou acompanhar a ação humanitária de medidas políticas e militares assertivas, tentando impedir a violação dos direitos humanos em larga escala; garantir que a ação humanitária fosse mais consciente; e interligar a ação humanitária com outras intervenções políticas e de desenvolvimento para melhor solucionar os desafios de emergências complexas que foram gradualmente surgindo nas missões de *peacekeeping*⁷¹.

Na NATO, a opção é mais recente, assentando na standartização dos órgãos internos, a nível estratégico e conceptual, através de exercícios, na focalização de áreas-chave de trabalho, de capacidades civis modestas, e na importância de trabalhar em conjunto e de perto com os parceiros. A institucionalização do CCOMC, no seio do SHAPE, institui um mecanismo que solidifica o comprometimento para com a CA.

Consequentemente, as diferentes naturezas das duas organizações e as contribuições dos estados-membros das mesmas direcionam as capacidades da NATO e da ONU para pontos divergentes.

A NATO parece ter apreendido algumas lições do Afeganistão e, nesse sentido, alargou as suas capacidades intrínsecas ao CA, acrescentando por exemplo a *Network of Civil Experts* às suas capacidades militares. Desde a Cimeira de Gales, que o enfoque é “*to invest in a modern and deployable armed forces that can operate effectively together and at a high level of readiness*” (NATO 2014).

⁷¹ Collinson, Sarah; Elhawary, Samir (2012) Humanitarian space: a review of trends and issues. United Kingdom: Humanitarian Policy Group. Obtido a 29 de Março de 2017, de <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7643.pdf>.

Por outro lado, a reforma das operações de paz na ONU foi uma das ferramentas utilizadas para dirigir e guiar o trabalho da organização em situações de conflito e pós-conflito. A reforma tem por objetivo aumentar o impacto individual e coletivo da resposta da organização, por meio de uma parceria estratégica entre as operações de paz da ONU e as UNCT, sob a liderança de um nomeado SRSG, concentrado em atividades para consolidação de paz (UN 2006b). O processo procurou melhorar a coerência do sistema, reestruturando as estruturas de comando, o planejamento estratégico e a partilha de informações entre a missão em si e as demais entidades da ONU, quer ao nível do Quartel-General, quer às autoridades do país onde opera.

4.1 Categorização do modelo operacional

O modelo de *Comprehensive Approach* exposto no primeiro capítulo converge no âmbito das organizações, ao refletir sobre a conexão das ações entre os atores. Baseando-nos na coerência de Coning e Friis (2011), constata-se os três níveis: o WoGA, a interagência e a intra-agência. Analisando a CA em torno da cooperação, da coordenação e da coexistência, do relacionamento entre as organizações e os diferentes atores, concluímos que a coerência é exercida individualmente, caso-a-caso, de forma flexível e adaptada à situação em concreto.

Em ambas as organizações podemos afirmar que a inspiração para a CA é o *Whole-of-Government Approach*, como categoria principal para a sua atuação. Ou seja, influenciados indiretamente pelos Estados-Membros, a introdução do WoGA materializou-se através da implementação das PRT's e das UNCT. Em áreas de crise comuns o objetivo primordial é o de harmonizar os esforços interagência. Para isso, o WoGA deve ser percecionado como um instrumento de cooperação entre os atores, em vários setores e etapas da gestão da crise, coordenando os esforços coletivos para efetivamente contribuírem para a eficácia do CA no país em que estão inseridos (MNE5 2009). As experiências estudadas durante o decorrer da investigação são exemplos desta orientação, nomeadamente da NATO no Afeganistão e da ONU na Libéria.

No Afeganistão, a experiência revelou que os WoGA nacionais têm responsabilidades individuais para diferentes áreas geográficas, divergindo muitas vezes no seu *modus operandi*, no âmbito das PRT's. Consequentemente, os resultados são diferentes em todas as regiões, que recebem apoios desiguais, dependendo do estado membro da Aliança responsável pela PRT.

Na Libéria assistimos a um WoGA mais coerente, sob a liderança do SRSG, com um sistema estruturado e unificado, e uma intensificação da coordenação entre a UNMIL e a UNCT para um maior planeamento estratégico, tendo sido desenvolvido o Quadro de Assistência para o Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDAF) por estas entidades, em conjunto com o governo da Libéria.

Analiticamente, a *Comprehensive Approach* articula níveis de interação que ocorrem internamente e externamente, com especificidades de ligação interagência e de intra-agência. A constituição da CA culmina numa abordagem coordenada, transitando nos últimos processos institucionais para uma lógica de integração dos atores, sem esquecer a independência de cada um.

No que respeita à coerência institucional, ambas apresentam diferentes abordagens interagência. O desenvolvimento de sofisticadas capacidades civis, de polícia e militares, e da abordagem de missões integradas, fortalecem a coerência interagência, nas dimensões externas e internas da ONU. Contudo, a procura por uma coerência levou, no caso de estudo da Libéria, a um surgimento de tensões entre atores humanitários, dentro e fora da ONU, interpretando a integração como uma ameaça à ação humanitária neutra e imparcial. As missões integradas tenderiam a subordinar a ação humanitária a interesses políticos, tornando por vezes pouco claras as linhas que distinguem os atores humanitários dos atores políticos e militares com quem colaboravam durante as missões.

Por outro lado, observamos a incapacidade da NATO em alcançar por si só um sistema global, evidenciando a necessidade de participar num sistema de CA com um âmbito mais alargado (Coning e Friis 2011). Não podemos, porém, esquecer os esforços feitos pela Aliança para melhorar a sua coordenação interagência, nomeadamente: a publicação do AJP-01, do AJP – 3.4.9 e do AJP-5; das PRT's do Afeganistão; do COPD e o estabelecimento do CCOMC. A

constatação da interdependência das atividades e das tarefas dos atores revelam a necessidade de responder aos desafios quer a nível estratégico quer a nível institucional.

4.2 As culturas organizacionais

Os vários atores que operam nas áreas de crise tendem a ter diferentes abordagens organizacionais e operacionais. As missões políticas e securitárias, como as operações de paz da ONU e da NATO, resultam de um processo político, como por exemplo uma Resolução do Conselho de Segurança da ONU e, tipicamente, resultam na mobilização de missões em que as responsabilidades estão bem estruturadas num sistema hierárquico (Friis e Jarmyr 2008).

Os militares seguem culturas de organização e estruturas que são semelhantes, independentemente se são movimentadas para outro território ou não e, normalmente, têm recursos suficientes, quer humanos quer financeiros, para pesquisa, planeamento e treino. Contrastando, a maioria das organizações civis ativas na estabilização ou em operações de paz, foram estabelecidas para determinada situação, e o seu foco é na ação operacional (por exemplo, providenciar assistência humanitária às crianças envolvidas em casos de emergência complexos)⁷².

As referidas diferenças estruturais entre os atores são a característica central para o ambiente das missões complexas. Ao tentar atingir a coerência WGA, é deveras importante perceber o grau de fragmentação que existe entre as sedes destes dois atores.

Para atores militares como a NATO, a não existência de uma estrutura hierárquica clara entre as ONG's causa alguma confusão por vezes, especialmente por não existir uma cadeia de comando principal a quem relatar todo o processo. Contudo, apesar de transparecer para o exterior uma certa "desorganização",

⁷² Friis, Karsten & Jarmyr, Pia (2008). *Comprehensive Approach: challenges and opportunities in complex crisis management*. NUPI Report Security in Practice, 11. Obtido em 27 de Outubro de 2016, de <http://english.nupi.no/Publications/Books-and-reports/2008/Comprehensive-Approach.-Challenges-and-opportunities-in-complex-crisis-management>.

organizações humanitárias como a ONU são normalmente mais organizadas e coordenadas nos esforços internacionais na gestão de crises. Detêm vários agentes que operam em acordos pré-estabelecidos em respeito dos princípios comuns da ação humanitária, e políticas partilhadas numa diversidade de questões, como as relações humanitárias e militares. Em adição, tem um mecanismo de coordenação bem estabelecido, incluindo quem lidera a operação de coordenação (na ONU é o HC), como o sistema funcionará e os recursos conjuntos.

Uma outra questão importante sobre as diferentes culturas, é a questão dos interesses nacionais. As abordagens WoGA tendem muitas das vezes a ser motivadas *“by classical national interest calculations, based on considerations such as strategic location, diplomatic implications, and economic consequences, as well as intangible variables like colonial history and Diaspora linkages...”*⁷³. O compromisso multilateral na ajuda humanitária e em atividades de desenvolvimento pode também ser problemática. Alguns departamentos da ONU que procuraram intensificar o nível e âmbito da intervenção humanitária tiveram alguma resistência de membros da Assembleia Geral, que viam a intensificação como uma ameaça para a soberania do estado. Muitas das vezes, as políticas de integração promovidas pelas Nações Unidas (ou interligadas aos maiores países financiadores) são aplicadas primeiramente em países em que os conflitos não afetam os interesses vitais dos atores externos. Contudo, o núcleo principal de organizações como a ONU é preservar o espaço humanitário, onde se encontre sofrimento, independentemente da política do conflito, providenciando bens essenciais de forma “neutra” (Friis e Jarmyr 2008).

Observamos, porém, casos em que os governos nacionais dos estados em conflito se deparam com diferentes missões e diferentes objetivos de vários atores externos, cada um com mandatos diferentes, de acordo com os seus interesses

⁷³Stewart, Patrick & Brown, Kaysie (2007) *Greater than the sum of its parts? Assessing 'Whole of Government' Approaches to Fragile States*. New York: International Peace Academy. Obtido a 31 de Março de 2017, de <https://www.cgdev.org/publication/9780937722985-greater-sum-its-parts-assessing-whole-government-approaches-fragile-states>

próprios. Os objetivos políticos divergentes das organizações traduzem-se posteriormente no campo, na falta de coerência e coordenação entre eles.

Consequentemente, a distinção do conceito do percurso necessário para atingir a paz é também divergente entre as organizações, conduzindo a abordagens diversas. O papel de organizações militares como a NATO identifica-se mais no papel de “vencer guerras”.

Ainda sobre a questão das diferentes culturas organizacionais, é importante referir uma vez mais as diferenças de terminologia existentes no acrónimo CIMIC, entre a NATO e a ONU. A coordenação civil-militar é relativamente simples de conceptualizar como um esforço das organizações civis e militares para harmonizar as suas operações (Olson e Gregorian 2007), sendo a terminologia adotada pela NATO, assim como pela maioria dos países europeus e Canadá. Por outro lado, a comunidade humanitária descreve a atividade como sendo Coordenação humanitária civil-militar (CMCoord). Por outras palavras, a ONU utiliza o acrónimo CIMIC quando se refere a uma “Coordenação Civil-Militar”, enquanto a NATO o utiliza para descrever uma “Cooperação Civil-Militar”⁷⁴. Esta diferença conceptual é extremamente importante para entender as expectativas e a abordagem das relações civis-militares no que concerne à construção de paz.

4.3 Cooperação inter-organizacional

A cooperação inter-organizacional pode ser conduzida por fatores individuais ou fatores holísticos, como por exemplo, mudanças dentro das próprias organizações securitárias ou por mudanças no ambiente internacional das mesmas organizações. Com a mudança de paradigma securitário, as organizações internacionais começam então a formar parcerias e a cooperar para um fim em comum. Segundo Kristin M. Haugevik existem seis motivos essenciais para as organizações internacionais formarem parcerias e cooperarem entre elas,

⁷⁴ Tradução livre do autor “*The UN uses the acronym CIMIC when referring to “Civil-Military Coordination”, whereas NATO uses CIMIC when referring to “Civil-Military Cooperation”*”. Citação disponível em Olson, Lara & Gregorian, Hrach (2007) *Inter-agency and Civil-Military Coordination: lessons from a survey of Afghanistan and Liberia*. Canada: Journal of Military and Strategic Studies. Obtido em 17 de Março de 2017, de <http://jmss.org/jmss/index.php/jmss/article/view/39/37>.

agrupados em duas categorias: motivos materialistas e motivos idealistas. Dentro da primeira categoria, a ideia é a de que as organizações escolhem colaborar com outras na base de ganhos materiais. Neste contexto, a autora identifica três motivos: sobrevivência organizacional – uma forma de manter a sua relevância e existência na comunidade internacional; neutralização da competição – quando duas organizações tem competências e funções semelhantes; dependência de recursos – no caso de uma organização não conseguir atender às suas necessidades sozinha.

Seguidamente, os motivos idealistas são baseados na noção que, os fatores sociais como as normas, valores, ideias, discursos e conhecimento, podem influenciar escolhas políticas materialistas. Por outras palavras, as organizações internacionais podem cooperar simplesmente porque pensam ser a opção certa no contexto em que se encontram. São identificados três motivos idealistas: legitimação – no caso de as normas promovidas por uma organização tenham um efeito legitimador sobre as ações tomadas por outra; valores partilhados – promoção de normas e ideias em que ambas acreditam e defendem; Aprendizagem organizacional – quando uma organização funciona como “modelo” perante uma outra, providenciando oportunidades de crescimento e aprendizagem.

Em suma, os seis motivos enunciados não são singulares, antes pelo contrário, parecem ter um efeito sinérgico num todo. Não obstante os motivos materialistas poderem ser identificados como a força mobilizadora para a cooperação entre organizações, os idealistas motivam a aproximação e o trabalho cooperativo inter-organizacional.

4.4 Cooperação NATO – ONU: o caso dos Balcãs e Afeganistão

As relações cooperativas entre a NATO e a ONU começaram no terreno nos Balcãs nos anos 90 do século passado, com a vigilância por parte da NATO da zona interdita de voo sob a Bósnia e Herzegovina, como autorizado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. A NATO apoiou ainda o suporte aéreo da ONU (UN Protection Force – UNPROFOR) e levou a cabo ataques aéreos para proteger as áreas de segurança designadas pela ONU. Após os bombardeamentos na Bósnia e Herzegovina em 1995, o CSNU mandou a aliança a tomar todas as medidas necessárias para implementar e estar de acordo com todos os aspetos militares dos Acordos de Paz de Dayton (Almeida 2003). Foi a primeira vez que a NATO operou sob a autoridade do CSNU e lado a lado com as forças da ONU no terreno. A *Multinational Implementation Force* (IFOR) da NATO substituiu a UNPROFOR, mas o objetivo seria de trabalhar em conjunto com as agências da ONU no terreno. Mais tarde, o mandato da IFOR expirou, sendo que o CSNU autorizou o estabelecimento da *NATO Stabilization Force* (SFOR) para parar as hostilidades e estabilizar a paz.

Em 1996, o Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Gali declarou que a cooperação entre a ONU e a IFOR foi “construtiva a todos os níveis”⁷⁵. Contudo, foram vários os desafios identificados na cooperação NATO-ONU nesta experiência. Um desses desafios foi de coordenar as atividades militares da NATO com as tarefas civis da ONU. Um outro desafio é representado pela existência de duas cadeias de comando paralelas, que dificultaram a tomada de decisões conjuntas, para prosseguir com um objetivo comum da missão.

Um dos exemplos mais recentes da cooperação NATO-ONU no terreno foi no Afeganistão. Em 2003, a NATO tomou conta da *International Security Assistance Force* (ISAF), mandatada pela ONU no Afeganistão. As tarefas da ISAF incluíam providenciar segurança, estender a autoridade do governo de Kabul e facilitar o desenvolvimento e a reconstrução do país. Ao assumir a

⁷⁵ Boutros-Gali, Boutros (1996) Letter from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. New York: United Nations. Obtido a 27 de Maio de 2017, de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/51/PV.88.

responsabilidade a Aliança Atlântica trabalhou em colaboração direta com a *UN Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) e o *UN Development Programme* (UNDP), entre outros.

Ban Ki-moon salientou na Conferência de Roma em 2007 que a UNAMA “*has increased high-level dialogue with the ISAF senior leadership, laying the groundwork for the development of an integrated political-military approach in Afghanistan*”⁷⁶. Igualmente, Jaap de Hoop Scheffer corroborou a ideia do seu congénere afirmando “*the effective application of a comprehensive approach by the whole of the international community will enable us to win not just the conflict, but also the peace*”⁷⁷. Todavia, existiram inúmeros desafios na cooperação entre a ISAF e as agências da ONU no Afeganistão. Um dos desafios facilmente identificáveis é a diferença entre as entidades militares e civis das organizações, que levantou debates sobre os ataques aéreos da NATO. A insuficiência de partilha de informação entre os oficiais de ambas as organizações representaram outro desafio. Jaap de Hoop Scheffer, enfatizou a “*the need for a greater coordination among the international community in Afghanistan*” (NATO 2007).

As dificuldades da NATO em assegurar a paz e estabilidade no Afeganistão levou a uma aproximação da ONU. Enquanto a NATO não possuía as ferramentas necessárias para se comprometer no *nation-building*, a ONU dependia dos recursos militares da NATO para assegurar a segurança, estando por isso numa ligação indissociável.

⁷⁶ NATO (2007) *UN, NATO chart Afghanistan approach at Rome conference*. Roma: NATO. Obtido a 20 de Maio de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_7576.htm?selectedLocale=en.

⁷⁷ Idem

4.5 Os desafios futuros

O ponto fulcral da *Comprehensive Approach* a seguir será o de melhorar a coordenação das operações, envolvendo a NATO e a ONU, entre outras organizações internacionais operativas no terreno. O aumento gradual dos esforços de coordenação entre os estados, as organizações internacionais, as organizações não-governamentais e as autoridades locais aumentaram as perspectivas de sucesso.

Apesar de serem necessárias iniciativas de interação política de alto nível entre governos em algumas ocasiões, o aumento do progresso das missões conduzidas ao nível de campo demonstrou-se por vezes mais produtivo do que essas iniciativas. A “*art of possible*”⁷⁸ foi por vezes melhor posta em prática pelos funcionários que faziam trabalho de campo do que pelas autoridades políticas, pois são estes que conhecem a realidade e que tem de resolver os problemas no terreno. Por vezes, quando não existe acordo entre as organizações sobre a abordagem a seguir, ou dentro de cada organização, os agentes em campo seguem os seus próprios planos de ação. Contudo, não é possível existir uma cooperação eficaz “*Bottom up*” da equipa na ausência de uma política acordada a nível político. Nestas circunstâncias, aspetos da relação NATO-ONU no caso da Bósnia-Herzegovina em 1992-1995, os indivíduos podem seguir as agendas nacionais, às vezes atuando em conformidade do que pensam ser a política nacional, sem terem recebido quaisquer instruções.

Em casos de coligações internacionais em que o “campo de batalha” é o mesmo, existe a necessidade de estabelecer uma ligação nestas operações e acordos de cooperação entre as partes, de organização inter-organizacional. No contexto estratégico, é essencial que exista uma coordenação civil-militar,

A cooperação ONU-NATO foi institucionalizada com a assinatura do “*Memorandum of Understanding*”, com bastante relutância por parte da ONU, a Setembro de 2008, onde foi tentado o diálogo político e a cooperação, através de consultas políticas regulares, do aumento da ligação entre os HQ’s e uma cooperação prática quando, em situações de gestão de crises, as duas estejam

⁷⁸ Vide Yost, David S. (2007). *NATO and International Organizations*. Forum Paper Series. Roma: NATO Defense College. Obtido em 12 de Abril de 2017, de https://www.files.ethz.ch/isn/44099/fp_03.pdf.

envolvidas, (Jakobsen 2008). Apesar de a parceria estratégica com a ONU ter sido enaltecida uma vez mais no Conceito Estratégica da NATO em 2010, a cooperação entre ambas é ainda limitada. De acordo com Sten Rynning (2012) esta situação é explicada devido à desconfiança chinesa e russa da NATO à ONU, vista como uma organização servidora de interesses norte-americanos, da tensão sobre as intervenções da Aliança sem mandato da ONU e da visão de a NATO se sobrepôr como ator dominante nas regiões de gestão de crise, vista por alguns como tentativa de expansão da visão americana.

Também o problema de a NATO se poder tornar ou não um ator global prejudica as relações entre ambas as organizações. Existindo problemas internos na Organização do Tratado do Atlântico Norte, impedindo o fomento na cooperação e coordenação para com as operações da ONU, esta terá menos incentivos para desenvolver relações mais próximas com a NATO, tornando-se um ciclo vicioso. Para o incremento das relações, a NATO terá de demonstrar maior vontade e disponibilidade em apoiar operacionalmente a ONU e terá de existir uma maior partilha de informação entre ambas. Só assim poderão prosseguir uma *Comprehensive Approach* eficaz e coordenada.

Um desafio corrente tem sido a insuficiente partilha de informação entre as organizações. Para uma maior coerência e coordenação é necessário que existam mais comunicações estratégicas entre as organizações. Comunicações estratégicas eficazes explicitam o porque das ações serem necessárias. As políticas eficazes direcionadas devem ser sempre capazes de justificar as ações tomadas quer em termos da missão em si ou da opinião pública. Uma vasta troca de ideias entre organizações e uma política de comunicação estratégica, que coloca todas as ações dentro de um contexto amplo, permitiria uma sincronização e um esforço para evitar conflitos entre parceiros (Lindley-French 2009).

Por último, é ainda de realçar que, o respeito pela comunidade local, traduzido na harmonização de estratégias com as políticas e os costumes locais, é nuclear para a eficácia e legitimidade dos esforços internacionais perante a *Comprehensive Approach*.

Conclusão

“In NATO, in the UN and in EU capitals, we are talking about effects-based operations, comprehensive approach or goal approach. It does not matter what you call it. I think we all know roughly what we are talking about: the integration of lines of activity between the military, economic, political, and judicial components, as well as the police and it is only where one gets a good integrated effect that one can succeed in the areas of instability around the world.”⁷⁹

Hodiernamente, a interdependência entre atores internacionais intensificou-se na luta pela segurança internacional. Os efeitos das ameaças transnacionais como o terrorismo, as ameaças assimétricas, ciber ameaças, crises económicas e financeiras, a escassez de recursos naturais, entre outros, são multiplicados pela globalização. Observamos agora uma segurança do tipo cooperativa, centrada nas pessoas e com parcerias estratégicas, com maior flexibilidade de estratégias dos atores e decisores.

A probabilidade de guerra entre Estados é menor, mas o número de crises internas e internacionais atingiu o seu expoente máximo. Apesar de as missões de paz apelarem cada vez mais à componente civil, casos como o do Afeganistão mostram que continua a existir a necessidade de poder militar no teatro de operações, associado a uma política que conquista *hearts and minds*, com a devida articulação e comunicação associada.

Até agora, a utilização da *Comprehensive Approach* tem sido ambígua. Culturas organizacionais divergentes, assim como recursos díspares constituem limites estruturais para a harmonização e melhoramento da eficiência. É difícil ultrapassar os interesses próprios institucionais e mudar as estruturas administrativas tradicionais e privilégios em nome de conceitos abstratos como a

⁷⁹ Vide Entrevista ao Tenente-General David Leakey, Diretor-geral do *European Union Military Staff* (EUMS), disponível em http://www.nato.int/docu/review/2007/partnerships_old_new/Interview_LtGen_David_Leakey/EN/index.htm.

coerência e eficiência (Molling 2008). A persistência de padrões tradicionais travam o desenvolvimento da aplicação da *Comprehensive Approach*.

Enquanto a comunidade internacional considerar a gestão de crises como um instrumento apropriado para a sua resolução, não existe uma outra alternativa se não continuar a cooperar e prosseguir o uso da abordagem em questão. Contudo, continuar a falhar com a complexa gestão de crises, diminuirá a legitimidade da comunidade internacional na área de atuação da crise em questão, e, conseqüentemente da perda de legitimidade da gestão de crise como abordagem da comunidade internacional.

Para fazer face às alterações securitárias, as organizações internacionais procuram aplicar a *Comprehensive Approach* na resolução de crises. Este trabalho procurou compreender a utilização da CA na NATO e na ONU, no sentido de promover a reflexão sobre esta problemática. Iniciou-se então uma breve descrição e caracterização do modelo, onde foram estabelecidos os seus parâmetros de análise e conceptualização, dos quais se destacaram o planeamento, a implementação e os desafios para o futuro. Sucessivamente, desconstruímos o modelo de CA, primeiro na ONU e, posteriormente na NATO começando por fazer uma breve conceptualização e análise de gestão de crises, auxiliado pela decomposição da coordenação externa e interna, das capacidades de ambas as organizações e respetivos estudos de caso. Por último, analisou-se as divergentes linhas de atuação da NATO e da ONU.

Neste estudo corroborámos duas linhas de desenvolvimento e aplicação da CA. De forma a sistematizar a análise, e considerando a primeira pergunta de partida, “No contexto da Gestão de Crises, como se desenvolve e se aplica a *Comprehensive Approach* na ONU e na NATO?”, demonstrámos que, institucionalmente, o processo que materializa a CA rege-se pela natureza das duas organizações, configurando linhas de atuação, estruturas e instrumentos únicos, mas sem nunca instituir uma definição oficial.

Os estudos de caso do Afeganistão e da Libéria demonstram que os objetivos básicos de cooperação e coordenação delineiam uma órbita em torno de uma abordagem coordenada. Apesar de a NATO perseguir a coerência a nível

estratégico, na tentativa de agregar todos os atores e dimensões, de forma coordenada, ainda não conseguiu alcançar uma abordagem integrada como a da ONU. O uso de ambas as abordagens garante uma abrangência e flexibilidade do processo, respeitando todos os atores envolvidos.

No que concerne à evolução da CA nas organizações, podemos afirmar que os desenvolvimentos institucionais e operacionais nas organizações foram impulsionadores para o desenvolvimento da abordagem. A ONU apresenta-se hegemónica, dadas as suas capacidades únicas para atuar, financiar, coordenar e cooperar, utilizando a *Integrated Approach* de forma muito estruturada e organizada intra-agência. Não obstante, com a experiência afegã a NATO foi capaz de fomentar mudanças no período após o atual conceito estratégico. A NATO instituiu o CCOMC e doutrinou as áreas e os níveis de envolvimento começando a instruir a componente militar a exercer as suas funções numa lógica holística.

A ONU é a organização que mais tem desenvolvido no sentido de conseguir, ao máximo, potencializar a *Comprehensive Approach*. Como anteriormente referido, numa missão integrada existe uma visão partilhada entre todos os atores da ONU, dos objetivos estratégicos da presença da organização no terreno. Com a parceria estratégica entre as missões de *peacekeeping* da ONU e as *Country Teams* conseguem uma compreensão partilhada do ambiente da operação e um acordo de como maximizar a eficácia, eficiência e o impacto da resposta na missão.

O modelo de *Integrated Missions*, analisado no segundo Capítulo, com o exemplo do Burundi, constitui a estrutura de gestão dominante para as operações de *peacekeeping* nos próximos tempos na organização. A devida estruturação e definição de responsabilidades agilizam e facilitam a atuação de todos os atores envolvidos, permitindo identificar as respetivas áreas de intervenção dos organismos da ONU e analisar os processos que se interligam. Não obstante a ONU ter ainda um longo percurso a percorrer no que refere a atuação com outras organizações regionais como a NATO, o seu modelo de estruturação interna é o

mais desenvolvido e mais coordenado, revelando no terreno uma maior coerência e coordenação entre os decisores políticos e o atores no terreno.

Consequentemente, depois de analisados os modelos de ambas as organizações, e considerando a segunda questão colocada no início da investigação “Será o modelo de *Integrated Approach* da Organização das Nações Unidas influenciador da *Comprehensive Approach*?” podemos reiterar que a *Integrated Approach* da ONU é um modelo influenciador da *Comprehensive Approach*. Desta forma, cabe à Aliança aprender com os seus erros cometidos, assim como os da ONU, adaptando as características da IA para a sua abordagem.

Considerando que, num futuro próximo, será pouco provável que a *Comprehensive Approach* venha a ter um concorrente capaz de a substituir numa situação de gestão de crise internacional, a realização deste trabalho permitiu delinear os objetivos políticos das organizações e a sua narrativa estratégica, respondendo a uma das questões colocadas no início do trabalho, de como se desenvolve a abordagem supracitada, no contexto de gestão de crise, nas duas organizações em estudo.

Consequentemente, o empenho da NATO e da ONU poderá resultar num quadro colaborativo, sem uma divisão rígida de tarefas, sendo necessário que ambas tenham presentes as seguintes premissas:

- Entendimento conjunto do significado da *Comprehensive Approach* e flexibilidade sobre a abordagem;
- Troca de *intelligence* numa base quotidiana;
- Consciencialização dos elementos mais preponderantes de cada organização;
- Exercícios conjuntos;
- Seleção de técnicos especialistas para as áreas fundamentais da CA;
- Ligações ao nível do *staff* de cada organização
- Promoção de uma colaboração mais organizada e sistemática entre ambas.

O exposto corrobora que o ponto de partida para uma *Comprehensive Approach* eficaz na gestão de crises tem de consolidar-se num objetivo político claro e com propósito válido. A gestão de crises deve basear-se num plano holístico inter-organizacional, civil-militar coordenado e coerente, onde cada teatro de operações se diferencia do outro, sendo por isso necessário uma maior capacidade de adaptação por parte dos atores envolvidos na sua resolução.

O caso do Afeganistão representa o ponto de viragem na compreensão e no estudo da *Comprehensive Approach*, representando a vontade política e militar de um risco partilhado. No entanto, a inexistência de uma cultura de confiança, de conhecimento e de cooperação entre os intervenientes e a população local resultaram numa ineficiência na execução da abordagem. Uma unidade de comando e controlo, aliada a uma abordagem de *hearts and minds*, numa cultura de compreensão dos diversos locais de operações e adaptabilidade a cada um, são indicadores de uma aproximação e legitimidade para os atores levam a cabo numa abordagem como a estudada.

Analizados os limites do conceito comum da gestão de crises, a probabilidade de a *Comprehensive Approach* avançar para mais do que um modelo teórico para uma contribuição realmente relevante para a segurança internacional, dependerá de uma reestruturação do sistema e de interesses particulares.

Conceitos concretos de *Comprehensive Approach* irão sempre ter de gerir as tensões entre eficiência e legitimidade política. Contudo, esses contratempos não devem levar ao abandono de cada sugestão, para melhorar a eficiência, como resultado de particularidades nacionais. A questão a abordar é sobre as consequências de contínuas atividades descoordenadas de diferentes atores, de como leva a uma perda de legitimidade para os atores que atuam unilateralmente, e de consequências financeiras, securitárias e morais para as regiões em crise.

As abordagens das estratégias políticas internacionais devem por isso ser mais desenvolvidas, mais firmemente enraizadas nas instituições, e financiadas de forma apropriada:

- Desenvolver abordagens específicas para cada tipo de crise – um conceito abrangente, envolvendo todos os atores não é realista e não

consegue ser implementado, pois cada crise é diferente da outra. É necessário definir um núcleo de processo comum para a gestão de crises, assim como as tarefas e áreas de responsabilidade individual de cada ator no palco do conflito;

- Cooperação “o mais cedo possível” – a experiência mostra-nos que a cooperação só no terreno tem pouco espaço de manobra. Os atores envolvidos devem chegar a um entendimento do problema na fase de planeamento, de forma a permitir um acordo estratégico e a divisão de tarefas;
- Harmonização de culturas organizacionais – Planeamento e ações conjuntas é apenas possível se os parceiros se entenderem. Uma harmonização asseguraria um fluxo de informação e entendimento mútuo dos métodos de trabalho entre as entidades;
- Conjugar recursos – financiamento agrupado que providencia recursos para projetos integrados pode ser a força impulsionadora para um entendimento comum da divisão de trabalho, coordenação e consequente ação concertada;
- Reconhecimento do limite do *Comprehensive Approach* – existem diferenças entre cooperação aproximada e coordenação pura⁸⁰.

As recomendações destacadas neste trabalho de investigação para a persecução conjunta da *Comprehensive Approach* pela ONU e a NATO remetem para uma segurança cooperativa, de gestão de crises, para o século XXI. A influência internacional de ambas, assim como a necessidade de reduzir os custos financeiros das operações, alerta à consciencialização de que as relações ONU-NATO são essenciais para a execução de forma eficaz da CA⁸¹. Compreender as fragilidades e as potencialidades de cada uma permitirá uma maior integração das dimensões políticas, de segurança, de desenvolvimento, do Estado de Direito e dos

⁸⁰ Major, Claudia & Schondor, Elisabeth (2008) *Comprehensive Approaches to Crisis Management*. Zurique: Center for Security Studies. Obtido em 2 de Outubro de 2016, de <http://www.css.ethz.ch/content/specialinterest/gess/cis/center-for-securities-studies/en/services/digital-library/publications/publication.html/133017>.

⁸¹ Vide Entrevista a Nuno Quaresma – Anexo 5

Direitos Humanos nas missões internacionais, assim como aumentará a legitimidade de atuação dos atores.

Em suma, compreender e institucionalizar a *Comprehensive Approach* exige uma delineação estratégica, com base em fatores como a sensibilidade, o respeito e a determinação, para a exploração de novos conceitos, novas capacidades de interesse mútuo e consequente cooperação da comunidade internacional.

As conclusões e recomendações apresentadas neste trabalho procuram estimular uma investigação mais aprofundada na aplicação da *Comprehensive Approach* à resolução e gestão de crises internacionais por parte de ambas as organizações, assim como da União Europeia e da União Africana. Uma visão holística de cada uma das abordagens será frutuoso para um futuro com missões mais coordenadas e mais eficazes, sendo assim possível aprender com os erros de cada uma.

Bibliografia

- Almeida, João Marques (2003). A NATO e a Intervenção Militar na Bósnia. *Nação e Defesa*, 150, pp. 177-198. Obtido em 27 de Maio de 2017, de https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1397/1/NeD105_JoaoMarquesAlmeida.pdf
- Barea, Alfonso Castilha (2010). El Concepto de comprehensive approach en la ONU y la OTAN: alcance e implicaciones. Em O. M. Lara, *De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas: un nuevo desafío para las fuerzas armadas* (pp. 31-40). Madrid: Ministério da Defesa.
- Benner, Thorsten, Mergenthaler, Stephan, & Rotmann, Phillip (2011). *The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace?* Oxford: Oxford Scholarship. Obtido em 15 de Fevereiro de 2017, de <https://global.oup.com/academic/product/the-new-world-of-un-peace-operations-9780199594887?cc=pt&lang=en&>
- Blume, Till (2008). *Implementin the rule of law in Integrated Missions: Security and Justice in the UN Mission in Liberia*. Shrivenham: Journal of Security Sector Management. Obtido em 15 de Março de 2017, de http://www.polver.uni-konstanz.de/fileadmin/polver/seibel/jofssm_0603_Blume.pdf
- Boutros-Ghali, Boutros (1996). *Letter from the Secretary-General adressed to the President of the Security Council*. New York: United Nations. Obtido em 27 de Maio de 2017, de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/51/PV.88
- Branco, Carlos Martins (2004). *A ONU e o Processo da Resolução de Conflitos: Potencialidades e Limitações*. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais. Obtido em 14 de Março de 2017, de http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r4/RI4_CMB.pdf

- Calha, Júlio Miranda (2006). *Lessons learned from NATO's current operations*. Bruxelas: NATO Parliamentary Assembly. Obtido em 20 de Abril de 2017, de <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=997>
- Campbell, Susan, & Kaspersen, Anja (2008). *The UN's Reforms: Confronting Integration Barriers*. Obtido em 7 de Março de 2017, de <http://fletcher.tufts.edu/~media/Fletcher/News%20and%20Media/2008/Aug/Op-Ed/Campbell2.pdf>
- Collier, P. et al. (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil Wars and Development Policy*. Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press. Obtido a 23 de Março de 2017, de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/13938/567930PUB0brea10Box353739B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Collison, Sarah, & Elhawary, Samir (2012). *Humanitarian space: a review of trends and issues*. United Kingdom: Humanitarian Policy Group. Obtido em 29 de Março de 2017, de <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7643.pdf>
- Cólon, Guillém (2011). Das operações Baseadas em Efeitos ao Comprehensive Approach. Em *Nação e Defesa* (Vol. 129, pp. 221-236).
- Coning, Cédric de (2007). *Civil-Military Coordination in United Nations and African Peace Operations*. South Africa: The African Center for the Constructive Resolution of Dispute. Obtido em 21 de Março de 2017, de <https://www.peaceportal.org/documents/130617663/130620263/Civil+Military+coordination+in+united+nations+and+african+peace+operations.pdf/e9550ac1-9702-479e-8fae-c4155435500d>
- Coning, Cédric de (2007). *Civil-Military Coordination Practices and Approaches within United Nations Peace Operations*. Norway: Journal of Military and Strategic Studies. Obtido em 21 de Março de 2017, de <http://jmss.org/jmss/index.php/jmss/article/view/36/34>

- Coning, Cédric de (2008). *The United Nations and the Comprehensive Approach*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. Obtido em 11 de Fevereiro de 2017, de https://www.diiis.dk/files/media/publications/import_after1114/report-2008-14_the_united_nations_and_the_comprehensive_approach.pdf
- Coning, Cédric de (2010). *The role of the SRSG in UN Integrated Missions*. Norway: Norwegian Institute of International Affairs. Obtido em 10 de Março de 2017, de <https://www.files.ethz.ch/isn/121921/PB-05-10-de%20Coning.pdf>
- Coning, Cédric de, & Friis, Karsten (2011). Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach. Em *Journal of International Peacekeeping* (pp. 243–272). Brill: Norwegian Institute of International Affairs. Obtido em 20 de Dezembro de 2016, de <http://archives.cerium.ca/IMG/pdf/coning.pdf>
- Coning, Cédric de, Detzel, Julian, & Hojem, Petter (2008). *UN Peacekeeping Operations. Capstone Doctrine*. Norwegen: Norwegian Institute of International Affairs. Obtido em 23 de Fevereiro de 2017, de [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/DPKO%20Capstone%20doctrine%20\(2008\).pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/DPKO%20Capstone%20doctrine%20(2008).pdf)
- Council, UN Security (2001). *Resolution 1386*. Obtido em 12 de Março de 2017, de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/55/PDF/N0170855.pdf?OpenElement>
- Dion, Eric (2008). e- Mobilization: From the Cold War and Back. *Conference and Defese Associations Institute*. Obtido em 01 de Outubro de 2016, de <https://www.cdainstitute.ca/blog/entry/e-mobilisation-from-the-cold-war-and-back>

- Dobbins, James; Jones, Seth G.; Crane, Keith & DeGrasse, Beth Cole (2007). *The Beginner's Guide to Nation-Building*. *Rand Corporation*. Santa Mónica - Califórnia. Obtido em 03 de Outubro de 2016, de <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG557.html>
- Eide, Espen B.; Kaspersen, Anja Therese; Kent, Randolph & Hippel, Karen von (2005). *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. UN ECHA Core Group. Obtido em 2 de Março de 2017, de https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Report_on_Integrated_Missions_May_2005_Final.pdf
- Ferreira, João (2016). Portugal e a NATO: uma relação correspondida mas com arrufos. Obtido em 15 de Outubro de 2016, de <http://www.dn.pt/portugal/interior/portugal-e-a-nato-uma-relacao-correspondida-mas-com-arrufos-5277510.html>
- Finegan, Rory (2015). *Liberia - a UN Parameter for sucess?* Ireland: University College Cork. Obtido em 15 de Março de 2017, de [https://www.ucc.ie/en/media/academic/government/psai/Liberia-AUNParameterforSuccess_R_Finegan_\(PSAI-2015\).pdf](https://www.ucc.ie/en/media/academic/government/psai/Liberia-AUNParameterforSuccess_R_Finegan_(PSAI-2015).pdf)
- Flockhart, Trine; Appathurai, James; Wever, Ole, & Rynning, Sten. (2014). *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. Obtido em 21 de Maio de 2017, de https://www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/wp2014-01_nato-partnerships_tfl_web.pdf
- Frerks, Georg; Klem, Bart; Laar, Stephan von, & Klingerren, Marleen van. (2006). *Principles and Pragmatism: Civil- Military Action in Afghanistan and Liberia*. Utrecht: Bartklem Research. Obtido em 14 de Março de 2017, de <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A35019FB12DBA809C125718100361FD6-cordaid-gen-02jun.pdf>

- Friis, Karsten, & Jarmyr, Pia (2008). Comprehensive Approach: challenges and opportunities in complex crisis management. *NUPI Report Security in Practice*, 11. Obtido em 27 de Outubro de 2016, de <http://english.nupi.no/Publications/Books-and-reports/2008/Comprehensive-Approach.-Challenges-and-opportunities-in-complex-crisis-management>
- Garcia, Francisco Proença (2010). *Da Guerra e da Estratégia - A nova Polemologia*. Lisboa: Livros e Revistas, Lda.
- Glasius, Marlies; Kaldor, Mary (2006). A Human Security doctrine for Europe, project, principles, practicalities. In Wendling, Cécile (2010). *The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management: A Critical Analysis and Perspective*. (p.13) Paris: IRSEM. Obtido a 5 de Janeiro de 2017, de <http://www.natolibguides.info/comprehensiveapproach>.
- Gonçalves, Filipa Cristina (2014). O Comprehensive Approach na NATO e na UE – Duas Orientações opostas e Convergentes. *Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais: Segurança e Defesa*. Universidade Católica Portuguesa.
- Gonçalves, Rute (2015). Conceito Estratégico de Segurança e Defesa - Portugal na NATO. Em *Direito, Segurança e Democracia*. Lisboa: CEDIS. Obtido em 20 de Outubro de 2016, de http://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2015/07/CEDIS-working-paper_DSD_conceito-estrat%C3%A9gico-de-seguran%C3%A7a-e-defesa-%E2%80%93-portugal-na-nato.pdf
- Greco, Ettore (1997). *Final Report of the Project: The Evolving Partnership Between the United Nations and Nato: Lessons from the Yugoslav Experience*. Bruxelas: NATO. Obtido em 15 de Abril de 2017, de <http://www.nato.int/acad/fellow/95-97/greco.pdf>

- Guedes, Armando Marques, & Elias, Luís. (2010). *Controlos Remotos - Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*. Lisboa: Almedina.
- Haugevik, Kristin. M. (2007). *New Partners, new Possibilities*. Noruega: Norwegian Institute of International Affairs. Obtido em 2017 de Abril de 07, de <http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/48080>
- Hull, Cécilia (2008). *Integrated Missions - A Liberia Case Study*. Stockholm: Swedish Defense Research Agency. Obtido em 18 de Março de 2017, de https://www.foi.se/download/18.7920f8c915921957088abed/1484146033207/foir_2555.pdf
- Jakobsen, Peter Viggo (2008). *NATO's Comprehensive Approach to Crises Response Operations*. Copenhaga: Danish Institute for International Studies. Obtido em 15 de Novembro de 2016, de https://www.diis.dk/files/media/publications/import_efter1114/report_2008-15_nato_comprehensive_approach_crisis_response_operations.pdf
- Jakobsen, Peter Viggo (2010). Right Strategy, Wrong Place - Why NATO's Comprehensive Approach wil Fail in Afghanistan. Em *UNISCI Discussion Papers* (Vol. 22, pp. 78-90). Enero.
- Kawabata, Kiyotaka (2012). *Challenges in Integrated Mission from UN's Point of View*. Department of Political Affairs, United Nations. Obtido em 3 de Março de 2017, de http://www.mod.go.jp/js/jsc/jpc/english/event/proceedings/pro2012/sympo_2_e_3.pdf
- Kempin, Ronja, & Scheler, Ronja (s.d.). *Joining Forces: Necessary Steps for Developing the Comprehensive Approach*. Zurique: Center for Security Studies. Obtido em 2016, de <http://www.css.ethz.ch/content/specialinterest/gess/cis/center-for->

securities-studies/en/services/digital-
library/articles/article.html/62e868c9-94b7-4571-96c3-81487ede6ecc

Kille, Kent J., & Hendrickson, Ryan (2010). *Explaining International Organizations. NATO and the United Nations: Debates and Trends in Institutional Coordination*. Wooster: The College of Wooster.

Koenders, Bret (2006). *Afghanistan and the future of the Alliance*. Bruxelles: NATO Parliamentary Assembly. Obtido em 19 de Abril de 2017, de <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=1003>

Korski, Daniel (2010). *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better place*. Londres: House of Commons. Obtido em 18 de Janeiro de 2017, de <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmdfence/347/347.pdf>

Leakey, Tenente-General David (2007). Diretor-geral do European Union Military Staff (EUMS). (N. Review, Entrevistador) Obtido em 6 de Maio de 2017, de http://www.nato.int/docu/review/2007/partnerships_old_new/Interview_LtGen_David_Leakey/EN/index.htm

Lindley-French, Julian (2009). *Operationalizing the Comprehensive Approach*. Washington: Atlantic Council. Obtido em 03 de Junho de 2017, de https://www.files.ethz.ch/isn/117263/ComprehensiveApproach_SAGIssueBrief.PDF

Major, Claudia, & Schöndorf, Elisabeth (2008). *Comprehensive Approach to International Crises Management*. Center for Security Studies, Zurique. Obtido em 15 de Novembro de 2016, de <http://www.css.ethz.ch/content/specialinterest/gess/cis/center-for-securities-studies/en/services/digital-library/publications/publication.html/133017>

- Maley, William (2007). *As Equipas de Reconstrução Provincial: de onde vieram e para onde vão*. Workshop sobre a experiência das PRTs no Afeganistão. Canada: NATO. Obtido em 12 de Abril de 2017, de <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue3/portuguese/art2.html>
- Marinov, Ivo (2012). *NATO Crisis Management*. Bulgária: Rakovski Defence And Staff College. Obtido em 15 de Janeiro de 2017, de <http://docplayer.net/24781706-Nato-crisis-management.html>
- McCandless, Erin (2008). *Lessons from Liberia: Integrated Approaches to Peacebuilding in transitional settings*. Pretoria: Institute for Security Studies. Obtido em 15 de Março de 2017, de <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper161.pdf>
- Miranda-Calha, Júlio (2006). *Lessons Learned from NATO's current Operations*. Bruxelas: NATO Parliamentary Assembly. Obtido em 27 de Maio de 2017, de <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=920>
- MNE5. (2009). *The Comprehensive Approach: A conceptual Framework for Multinational Experiment 5* (Vol. 1.0). Obtido em 18 de Janeiro de 2017, de <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a592375.pdf>
- Molling, Christian (2008). *Comprehensive Approaches to International Crisis Management*. CSS Analyses in Security Policy. Zurique: Center for Security Studies. Obtido em 15 de Dezembro de 2016, de <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSS-Analyses-42.pdf>
- Mustonen, Jari (2015). *Good Practices of a Comprehensive Approach to crisis management*. Helsinki: Finish Center of Expertise in Comprehensive CrisisManagement. Obtido em 4 de Março de 2017, de <http://puolustusvoimat.fi/documents/1951249/2094941/FINCENT-Publication-2015-20162202.pdf/b9dc3163-ab68-4e6c-978f-b1503f036121>

- NATO. (2006). *Comprehensive Poitical Guidance*. Endorsed by NATO Heads of State and Government. Obtido em 13 de Janeiro de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm
- NATO. (2007). *ISAF PRT Handbook, Edition 4*. Obtido em 15 de Janeiro de 2017, de <https://info.publicintelligence.net/ISAF-PRThandbook.pdf>
- NATO. (2007a). *UN, NATO chart Afghanistan approach at Rome conference*. Roma: NATO. Obtido em 20 de Maio de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_7576.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2008). Bucharest Summit Declaration. Obtido em 13 de Janeiro de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm
- NATO. (2009). Working together for peace and Security. Obtido em 11 de Outubro de 2016, de http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82719.htm?
- NATO. (2010). *Strategic Concept*. Obtido em 10 de Janeiro de 2017, de www.nato.int
- NATO. (2010a). *Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. adopted by Heads of State and Government in Lisbon. Obtido em 9 de Janeiro de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_68986.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2010b). *Allied Joint Doctrine - AJP-01(D)*. Obtido em 30 de Janeiro de 2017, de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33694/AJP01D.pdf
- NATO. (2010c). *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Enagement*. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO. Obtido em 14 de Janeiro de 2017, de <http://www.nato.int/strategicconcept/expertsreport.pdf>
- NATO. (2010d). *NATO Glossary of Terms and Definitions, (AAP-6)*. Brussels.

- NATO. (2011). A "Comprehensive Approach" to crises. Obtido em 26 de Setembro de 2016, de http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_51633.htm
- NATO. (2011a). *Implementation of the Comprehensive Approach Action Plan and the Lisbon Summit Decisions on the Comprehensive Approach*. Bruxelas. Obtido em 24 de Janeiro de 2017, de [https://jatl.act.nato.int/NATO/data/NATO/lm_data/lm_12820/999/objects/il_0_file_35471/20111130_NU_NATO-IS-NSG-PO\(2011\)0529-Action-Plan-Comprehensive-Approach.pdf](https://jatl.act.nato.int/NATO/data/NATO/lm_data/lm_12820/999/objects/il_0_file_35471/20111130_NU_NATO-IS-NSG-PO(2011)0529-Action-Plan-Comprehensive-Approach.pdf)
- NATO. (2012). *Chicago Summit Declaration*. Obtido em 23 de Janeiro de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm#unscr1612
- NATO. (2014). *Wales Summit Declaration*. Wales. Obtido em 29 de março de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- NATO. (2015). Crisis Management. Obtido em 02 de Outubro de 2016, de http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49192.htm
- NATO. (2016). *Military Committee visit the Comprehensive Crisis and Operations Management Centre (CCOMC) and NATO's Computer Incident Response Capability (NCIRC) Technical Centre*. Bélgica. Obtido em 31 de Janeiro de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_135726.htm?selectedLocale=en.
- NATO. (2016a). *NATO and Afghanistan*. Obtido em 22 de Janeiro de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm
- NATO. (2017). *NATO Resolute Mission in Afghanistan*. Obtido em 12 de Abril de 2017, de <http://www.natolibguides.info/transition>
- NATO. (s.d.). *ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014)*. Obtido em 15 de Janeiro de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm

- Olson, Lara, & Gregorian, Hrach (2007). *Inter-agency and Civil-Military Coordination: lessons from a survey of Afghanistan and Liberia*. Canada: Journal of Military and Strategic Studies. Obtido em 17 de Março de 2017, de <http://jmss.org/jmss/index.php/jmss/article/view/39/37>
- Olson, Lara, & Gregorian, Hrach (2007). *Side by Side or together? Working for Security, Development & Peace in Afghanistan and Liberia*. Washington: University of Calgary. Obtido em 20 de Março de 2017, de http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/29FFB430629FAC1CC125738600542F2E-uofc_pdsp_march2007.pdf
- Peters, D. (1993). *Conflict Prevention and Crisis Management - The role of NATO*. Alemanha: Universidade de Hanôver. Obtido em 03 de Outubro de 2016, de https://www.ipw.uni-hannover.de/fileadmin/politische_wissenschaft/Dateien/luise_druke/peters_529_540.pdf
- Petersen, Friis Arne, & Binnendijk, Hans (2008). From Comprehensive Approach to Comprehensive Capability. Em *NATO Review* (Março ed.). Obtido em 10 de Janeiro de 2017, de <http://www.nato.int/docu/Review/2008/03/ART7/EN/index.htm>
- Pug, Michael, & Sidhu, Waheguru P. (2003). *The United Nations and Regional Security*. Londres: Lynne Rienner.
- Quaresma, Nuno (2012). O Comprehensive Approach na Gestão de Crises Internacionais e a sua possível operacionalização em Portugal. *Mestrado em Estudo da Paz e da Guerra*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Rasmussen, Anders F. (2010). Strategic Concept Seminar . Hensínquia. Obtido em 12 de Janeiro de 2017, de http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_61891.htm
- RDDC, Royal Danish Defense College. (2009). *The Comprehensive Approach - Challenges and Prospects*. Copenhaga: Baltic Defense Collge. Obtido em

19 de Janeiro de 2017, de
<http://www.fak.dk/publikationer/Documents/Challenges%20and%20Prospects%20net.pdf>

Rintakoski, Kristiina, & Autti, Mikko (2008). *Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*. Ministério da Defesa. Helsinquia : Crisis Management Initiative. Obtido em 11 de Outubro de 2016, de http://www.defmin.fi/files/1316/Comprehensive_Approach_-_Trends_Challenges_and_Possibilities_for_Cooperation_in_Crisis_Prevention_and_Management.pdf

Rocha, Luís Almeida (2013). Agenda da ONU no Século XXI: Gestão de Riscos e Desafios Anunciados. Em *Revista Nação e Defesa* (Vols. nº135 - 5ª série, pp. 66-92). Lisboa.

Rodrigues, José Conde (2016). Portugal, a NATO e a Segurança Nacional. *Observador*. Obtido em 25 de Setembro de 2016, de <http://observador.pt/opinioao/portugal-a-nato-e-a-seguranca-nacional/>

Rynning, Sten (2012). *NATO in Afghanistan: The Liberal Disconnet*. Stanford: Stanford Security Studies.

Santos, Eduardo Silvestre (2008). *A NATO no século XXI. O Passado, o Presente e o Futuro da Aliança Atlântica*. Lisboa: Tribuna da História.

Saraiva, Francisca (2011). A definição de Crises das Nações Unidas, União Europeia e NATO. Em *Revista Nação e Defesa* (Vols. nº129 - 5ª série, pp. 11-30). Lisboa.

Schnaubeelt, Christopher (2011). *Towards a Comprehensive Approach: Integrating Civilian and Military Concepts of Strategy*. Rome: NATO Defense College.

- Schroder, Karin, & Kaneberg, Elvira (2013). *Ledning av Logistik & Comprehensive Approach*. Estocolmo: Swedish Defense Research Agency. Obtido em 13 de Janeiro de 2017, de <http://www.foi.se/Sok/Sammanfattningssida/?rNo=FOI-R--3639--SE>
- SHAPE. (s.d.). Comprehensive Crises and Operations Management Center. Obtido em 23 de Setembro de 2016, de <https://www.shape.nato.int/comprehensive-crisis-and-operations-management-centre->
- Steinberg, Daniel (2010). *NATO's New Strategic Concept: A Partnership for Crisis Management*. Helsínquia: International Crisis Group. Obtido em 20 de Janeiro de 2017, de <https://www.crisisgroup.org/global/nato-s-new-strategic-concept-partnership-crisis-management>
- Stepputat, Finn (2009). *Civil-Military Relations in International Operations*. Copenhagen: DIIS Report. Obtido em 15 de Dezembro de 2016, de https://www.diis.dk/files/media/publications/import/diis_report_2009_16_synthesis_report_web.pdf
- Stewart, Patrick, & Kaysie, Brown (2007). *Greater than the sum of its parts? Assessing 'Whole of Government' Approaches to Fragile States*. New York: International Peace Academy. Obtido em 31 de Março de 2017, de <https://www.cgdev.org/publication/9780937722985-greater-sum-its-parts-assessing-whole-government-approaches-fragile-states>
- Thruelsen, Peter Dahl (2007). *NATO in Afghanistan - What lessons are we learning and are we willing to adjust?* Copenhagen: DIIS Report. Obtido em 7 de Fevereiro de 2017, de http://pure.diis.dk/ws/files/61307/DIIS_2007_14_UK_F_WEB.pdf
- Tomé, Luís (2014). Segurança. Em F. Coutinho, & N. Mendes, *Enciclopédia das Relações Internacionais* (pp. 469-471). Alfragide: D.Quixote.

- Tschirgi, Necla (2005). *Security and Developmnet Policies: Untangling the Relationship*. Bonn: International peace Academy (IPA). Obtido em 31 de Março de 2017, de <http://www.gsdr.org/docs/open/cc108.pdf>
- UN. (1997). *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*. Obtido em 3 de Março de 2017, de https://www.unicef.org/about/execboard/files/A-51-950_Renewing_the_UN-ODS-English.pdf
- UN. (2000). *Brahimi Report*. Obtido em 24 de Fevereiro de 2017, de http://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml
- UN. (2002). *Civil-Military Coordination Policy*. Department of Peacekeeping Operations. Obtido em 20 de Março de 2017, de <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/DPKO%20Civil-Military%20Coordination%20Policy.pdf>
- UN. (2003). *Resolution 1509 (2003)*. Obtido em 8 de Março de 2017, de <http://www.un.org/press/en/2003/sc7878.doc.htm>
- UN. (2004). *UNJLC completed its mandate in Liberia*. Liberia: United nations Joint Logistics Center. Obtido em 20 de Março de 2017, de <http://www.logcluster.org/document/liberia-unjlc-completed-its-mandate-liberia>
- UN. (2005). *In larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for all*". Obtido em 24 de Fevereiro de 2017, de http://www.un.org/en/events/pastevents/in_larger_freedom.shtml
- UN. (2006). *Integrated Missions Planning Process (IMPP)*. Guidelines Endorsed by the Secretary- General on 13 June 2006, New York. Obtido em 15 de Março de 2017, de <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/10/IMPP.pdf>
- UN. (2006a). *Guidance for Civil-Military Coordination in Liberia*. Monrovia. Obtido em 20 de Março de 2017, de United nations Joint Logistics Center

- UN. (2006b). *Revised Note of Guidance on Integrated Missions*. released under a Note from the Secretary-General on 9 February 2006, New York. Obtido em 28 de Fevereiro de 2017, de https://undg.org/wp-content/uploads/2015/10/Guidance-on-the-role-of-SRSG-and-DSRSG_RC_HC.pdf
- UN. (2008). *Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. New York: Department of Peacekeeping Operations. Obtido em 22 de Fevereiro de 2017, de http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf
- UN. (2008a). *Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies*. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, New York. Obtido em 20 de Março de 2017, de <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/ENGLISH%20VERSION%20Guidelines%20for%20Complex%20Emergencies.pdf>
- UN. (2008b). *United Nations Development Assistance Framework for Liberia 2008-2012*. Liberia. Obtido em 16 de Março de 2017, de <https://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Information-disclosure/UNDAFs/Liberia-UNDAF-2008-2012.pdf>
- UN. (2011). *OCHA's Structural Relationships within an Integrated UN Presence*. Obtido em 10 de Março de 2017, de <https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/OCHA%E2%80%99s%20Structural%20Relationships%20Within%20An%20Integrated%20UN%20Presence.pdf>
- UN. (2011a). *OCHA's Structural Relationships within an Integrated UN Presence*. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Obtido em 1 de Março de 2017, de <https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/OCHA%E2%80%99s%20Structural%20Relationships%20Within%20An%20Integrated%20UN%20Presence.pdf>

- UN. (2011b). *Security Council Adresses Comprehensive Approach to Peacebuilding in Presidential Statement*. Obtido em 2 de Março de 2017, de <http://www.un.org/press/en/2001/sc7014.doc.htm>
- UN. (2012). *DPKO/ DFS Civil Affairs Handbook*. New York: Department of Peacekeeping Operations. Obtido em 13 de Abril de 2017, de http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/civilhandbook/Civil_Affairs_Handbook.pdf
- UN. (2013). *Integrated Assessment and Planning Handbook*. Obtido em 14 de Março de 2017, de <https://www.un.org/en/peacekeeping/publications/2014-IAP-HandBook.pdf>
- UN. (2013a). *United Nations Development Assistance Framework - One Programme 2013-2017*. Liberia. Obtido em 16 de Março de 2017, de <https://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/LBR%202012%20UNDAF.pdf>
- UN. (2016). *United Nations Mission in Liberia*. Liberia. Obtido em 14 de Março de 2017, de <https://unmil.unmissions.org/mandate>
- UN. (s.d.). *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group. Obtido em 20 de Março de 2017, de <http://www.unocha.org/OchaLinkClick.aspx>
- Weir, Erin A. (2006). *Conflict and Compromise: UN Integrated Missions and the Humanitarian Imperative*. Norway: Training for Peace Programme. Obtido de <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/1EE897418FD9945CC12571CE003EB9F8-KAIPTC-Jun2006.pdf>
- Wendling, Cécile (2010). *The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management: A Critical Analysis and Perspective*. Paris: IRSEM. Obtido

em 5 de Janeiro de 2017, de
<http://www.natolibguides.info/comprehensiveapproach>

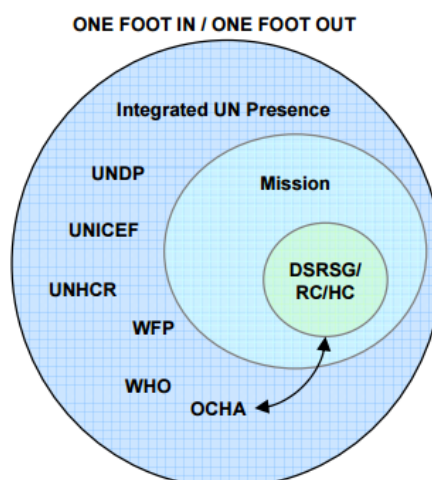
Wesseling, Hans (2016). Military Committee visit the Comprehensive Crisis and Operations Management Centre (CCOMC) and NATO's Computer Incident Response Capability (NCIRC) Technical Centre. Belgium. Obtido em 31 de Janeiro de 2017, de
http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_135726.htm?selectedLocale=en

Yost, David S. (2007). *NATO and International Organizations*. Forum Paper Series. Roma: NATO Defence College. Obtido em 12 de Abril de 2017, de
https://www.files.ethz.ch/isn/44099/fp_03.pdf

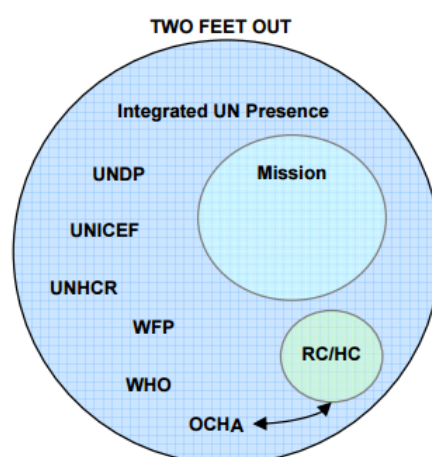
Anexo 2- Modelo Estrutural de Perspetiva Humanitária

“Model 1: One foot in, one foot out:

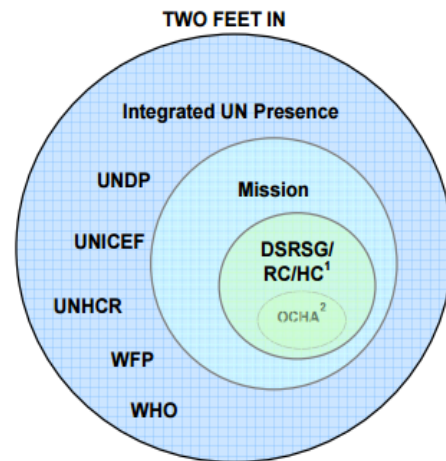
When new peacekeeping or political missions are first deployed to countries emerging from crisis, the three factors noted above, and a political / security context that is usually still in flux, will typically warrant a “one foot in, one foot out” approach. This means there should be a combined DSRSG/RC/HC position, and a clearly identifiable OCHA presence outside the mission structure. This limited form of structural integration offers the best means of achieving overall coherence of international assistance to a country emerging from crisis by linking up all UN elements through the DSRSG/RC/HC, while at the same time maintaining, through OCHA, a liaison between UN political and military actors and the non-UN humanitarian actors outside the mission.



Model 2: Two feet out: When a new peacekeeping or political mission is deployed in exceptionally unstable or stable situations, other arrangements will generally be warranted. Persistent widespread conflict or lack of a credible peace process, for example, will typically work against acceptance of a peacekeeping or political mission by the parties to the conflict and warrant a “two feet out” approach. A two feet out approach means both the HC and OCHA are outside the mission.



Model 3: Two feet in: Stable post-conflict settings, on the other hand tend not to undermine acceptance and will typically warrant a fully integrated “two feet in” approach. This means there will be a combined DSRSG/RC/HC or simply a DSRSG/RC if conditions warrant the phasing out of the HC position. There will be no identifiable OCHA field office, though OCHA may provide residual humanitarian capacity, if needed, through a field presence based in the Resident Coordinator’s office.



Experience indicates however, that in countries emerging from crisis the latter two situations are rare, particularly in the initial phase of a new mission. For this reason, the “one foot in, one foot out,” approach has been, and will be used in the majority of cases and should be considered OCHA’s default structural relationship with any peacekeeping or political mission within an integrated UN presence.”⁸²

⁸² Eide, Espen Barth, Kaspersen, Anja Therese, Kent, Randolph. & Hippel, Karen V.. (2005) *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. UN ECHA Core Group. Obtido em 2 de Março de 2017, de https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Report_on_Integrated_Missions_May_2005_Final.pdf.

Anexo 3 – Os Planos estratégicos da ONU na Libéria e a relação destes com os Planos de desenvolvimento do Governo liberiano

A figura ilustra como todos os quadros estratégicos se relacionam entre si, de forma a reforçarem-se mutuamente e a adequar a resposta da ONU aos planos de desenvolvimento da Libéria.

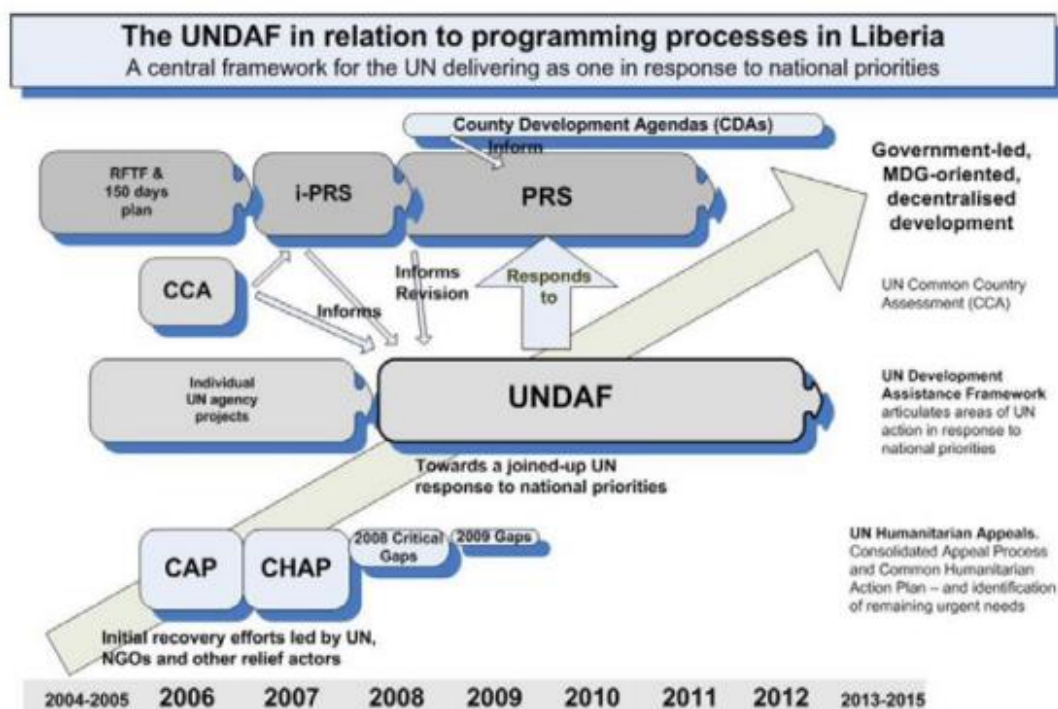


Figura 11 - “National and United Nations planning framework and programming processes in Liberia” in *United Nations Development Assistance Framework for Liberia 2008-2012*

Anexo 4 – Cronograma ISAF no Afeganistão

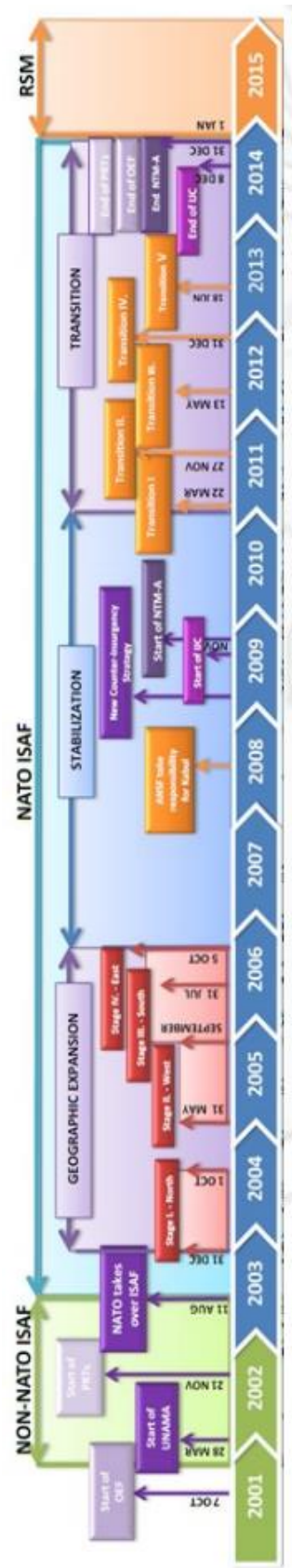


Figura 12 - Diferentes Fases da Missão ISAF no Afeganistão (NATO, 2017)

Anexo 5 – Entrevista por *email* a Nuno Quaresma, Executive Officer of NATO Office of Resources – NATO HQ International Staff, no dia 12 de julho de 2017⁸³

1. Deverá a NATO manter-se como uma organização geo-estratégica?

- Sem dúvida. Com as incapacidades da ONU em resolver questões políticas a NATO será sempre um instrumento político para a garantia da paz na Europa e sua esfera de influência. A resolução ou prevenção das crises militares de escala regional ou mundial no hemisfério norte passará obrigatoriamente pela intervenção da NATO. É claro que a NATO é também um instrumento político e militar que procura satisfazer as agendas políticas dos seus membros. A virtude da Aliança é que as decisões são sempre tomadas por consenso a 29. Para além disso, com a saída do UK da EU, a NATO passa a ser a única plataforma para discussão de potenciais crises regionais, bem como um fórum onde existem contactos formais e periódicos com a Rússia.

2. A componente humanitária faz ou não sentido numa organização como a NATO?

- Faz todo o sentido que as questões humanitárias sejam consideradas nas decisões políticas e planos militares da NATO. Existem regras concretas a observar e planos aprovados pelo NAC que reiteram dessa necessidade. O que não se pode esperar é que a intervenção militar da NATO resolva as questões humanitárias *per se*. A NATO é uma organização política e militar onde os instrumentos diplomáticos e militares são utilizados mas as componentes civis e económicas necessitam de outras organizações (UN, OSCE, UE,...) e da própria intervenção das nações (que detêm todo os

⁸³ De referir que, apesar do Coronel ser funcionário da NATO as suas respostas reflectem uma reflexão decorrente do seu trabalho académico nesta área e não representam a organização em si.

instrumentos). O conceito estratégico da NATO tem três core tasks: uma delas é o *crisis management* onde a componente humanitária está presente.

3. Com o caso do Afeganistão, faz sentido a *Comprehensive Approach*?

- Em todas as crises faz sentido a CA. Se leres o meu caso de estudo no AFG e que é aprofundado, provas que só com o CA se pode ambicionar a ter um verdadeiro sucesso na resolução das crises. Dizer *Mission Accomplished* após sucesso militar é bonito, mas as nações e organizações tem de ter a noção que apenas com CA planeado e implementado (por vezes por décadas) se consegue resolver a crise de forma sustentada e duradoura. Alguns dos recentes sucessos no AFG começaram a acontecer quando a NATO e sobretudo a agenda USA se aperceberam dessa realidade.

4. Até que ponto a *Integrated Approach* poderia ser interessante para a NATO?

- Poderia referir que independentemente do termo utilizado o importante é que o conceito de CA é aplicado. Como referi na questão 1, a NATO não tem todos os instrumentos e como tal não pode planejar realizar *Nation Building* com full CA, mas pode dar um contributo fundamental nas componentes diplomática e militar e deve considerar no seu planeamento os outros stakeholders, os efeitos das suas acções no Teatro de Operações e nas suas próprias actividades.

A NATO tem agora um termo "*One NATO*" que na implementação da sua visão terá obrigatoriamente que considerar a CA através do reforço da resiliência, promoção da interação civil-militar e reforço da cooperação com a EU. Como referi, o termo não importa, importa sim o conceito.

5. Com a nova administração de Trump, voltará a NATO a ser uma organização mais militar e intervencionista?

- Não acredito. O presidente dos EUA acusou inicialmente a NATO de ser uma organização obsoleta. Julgo que estas afirmações se deviam a falta de conhecimento do que a Aliança faz nas suas *Alliance Operations and Missions* bem como programas de parceria com países do norte de África e Médio Oriente (treino e *defence capability building*). Como deves ter notado, após as reuniões de 25 de maio aqui em Bruxelas e visitas do Secretário-Geral da NATO a Washington o discurso do Sr. Trump mudou bastante. O que se está a passar é um foco nas áreas do *Defence Spending* e *Fight Against Terrorism*, mas a NATO não vai mudar a sua essência. E com os amigos a leste dos Urais em permanente acção, mais justificação existe para o reforço da NATO como garante da paz na Europa.